

A MEDIO CAMINO

Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley
(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA



Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley
(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

COLECCION CIEPLAN



Dirección de Colección CIEPLAN: Eugenio Tironi

Este libro forma parte del proyecto «Una nueva agenda económico-social para América Latina», ejecutado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), Brasil. El proyecto fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las informaciones y opiniones presentadas aquí son de responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Patricio Meller y Simon Schwartzman.
Equipo ejecutivo: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

A MEDIO CAMINO
Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina

ISBN: 978-956-8601-43-0

www.uqbareditores.cl
Av. Las Condes 7172 A
Teléfono: (56-2) 224 72 39

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page
Edición a cargo de: Patricio González Ríos
Asistente editorial: Javiera Piriz Yaconi
Diseño de portada: Draft
Diagramación: Salgó Ltda.
Impresión: CyC Impresores

ÍNDICE

POLÍTICAS Y PROBLEMAS SOCIALES

INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL

Eduardo Fajnzylber y Andrea Repetto

Introducción

Los hogares se enfrentan a lo largo de su vida a distintos riesgos, siendo la pérdida del empleo, los problemas de salud, la discapacidad, la pobreza y una vida más larga de lo esperado, los más prominentes. Una forma natural de enfrentar los riesgos consiste en autoasegurarse ahorrando, es decir, renunciando a parte del consumo presente y guardando fondos para posibles eventos futuros. Otra alternativa consiste en entrar en acuerdos para compartir riesgos con otros individuos que enfrentan riesgos no correlacionados. Estos acuerdos corresponden a un compromiso entre las partes de forma tal que los individuos que estén en buenas condiciones asistan a los menos afortunados. En la práctica, esto se observa en arreglos intrafamiliares –si un cónyuge pierde su trabajo, el otro puede elevar su oferta laboral–, y en contratos formales –los seguros–, en los que los participantes pagan una prima y reciben cierto beneficio en caso de eventos negativos. También caen en esta categoría ciertos programas de protección estatal en que la sociedad financia, mediante impuestos, los beneficios para aquellas personas en situaciones desaventajadas.

Una serie de fricciones, como las asimetrías de información y la imprevisibilidad de los rendimientos de las inversiones puede dificultar el desarrollo de mercados privados de seguros y hacer ineficaz el ahorro como mecanismo de protección. En estas circunstancias, el Estado suele ser un actor fundamental en la organización, coordinación, regulación y, en algunos casos, financiamiento de esquemas de protección contra riesgos. Por un lado, el Estado suele tener una mayor capacidad de monitoreo y puede hacer obligatoria la participación de los ciudadanos en esquemas de seguro o ahorro individual. Por otro lado, el Estado puede diversificar el riesgo a través de grupos de mayor tamaño e incluso coordinar transferencias entre generaciones.

Las principales herramientas de protección suelen ser organizadas por el Estado mediante programas contributivos de participación obligatoria. Ejemplos de ello son los seguros sociales existentes en la gran mayoría de los países del continente americano (que protegen contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte, y, en algunos casos, contra problemas de salud o de otro tipo), los esquemas de ahorro obligatorio para la vejez o el desempleo a través de cuentas individuales y los programas estatales de seguros de desempleo.

Cuadro Nº 1

COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN DISTINTOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

(% de los trabajadores ocupados que cotizan)

País	*Total nacional*	*Total zonas urbanas*	*Total zonas rurales*	*Sector urbano formal*	*Sector urbano informal asalariado*	*Sector urbano informal no asalariado*	*Total hombres*	*Total mujeres*
Argentina (2002, zonas urbanas)	...	56,0	...	68,5	22,7	...	59,0	52,5
Bolivia (2002)	14,5	21,2	4,6	42,8	6,8	10,4	13,8	15,4
Brasil (2001)	47,8	54,3	17,4	78,3	34,4	17,1	48,4	47,0
Chile (2003)	64,9	67,0	48,8	81,6	50,8	20,7	66,6	62,1
Costa Rica (2002)	65,3	68,2	60,5	87,7	43,3	35,0	68,5	59,3
Ecuador (2002, zonas urbanas)	...	32,3	...	57,4	12,8	10,9	32,4	32,0
El Salvador (2001)	32,9	43,4	14,5	78,5	10,9	11,0	30,9	35,9
Guatemala (2002)	17,8	31,1	8,5	63,6	10,0	0,3	18,4	16,7
México (2002)	55,1	64,8	30,8	81,9	25,5	...	52,9	59,1
Nicaragua (2001)	18,3	25,1	7,6	53,8	7,4	1,3	16,3	21,9
Panamá (2002)	53,8	66,6	29,3	88,4	36,5	26,4	48,6	63,4
Paraguay (2000)	13,5	20,2	5,0	48,9	4,1	0,8	13,1	14,2
Perú (2001)	13,0	18,7	2,6	43,8	3,8	3,2	15,0	10,4
República Dominicana (2002)	44,7	48,0	32,7	52,6	14,8	...	43,4	46,6
Uruguay (2002, zonas urbanas)	...	63,8	...	88,2	43,9	24,7	63,6	64,0
Venezuela (República Bolivariana de) (2002)	61,5	...	...	75,5	19,9	...	58,0	67,1
Promedio simple	38,7	45,4	21,9	68,2	21,7	13,5	40,6	41,7

Fuente: CEPAL (2006), Cuadro Nº II.1.

La protección a través de estos esquemas está, sin embargo, limitada por la escasa cobertura del mercado laboral formal de los países en vías de desarrollo. Los trabajadores menos capacitados suelen tener escaso acceso a empleos permanentes y tienden a transitar entre la formalidad, el trabajo por cuenta propia y la informalidad. Como muestra el Cuadro Nº 1, lo anterior se traduce en una

escasa cobertura contributiva de los distintos programas de la seguridad social, particularmente entre los trabajadores de zonas rurales, los trabajadores informales y los no asalariados.

La participación limitada o intermitente de amplios sectores de la población ha llevado a los países a plantearse la necesidad de implementar herramientas de redistribución como una forma de mejorar la cobertura de los sectores más desprotegidos o de establecer un nivel mínimo de protección para toda la población. Esto se puede apreciar tanto en los mecanismos de redistribución que suelen estar implícitos en la mayoría de los esquemas de pensiones o seguros de desempleo de beneficio definido, como en los programas estatales de financiamiento fiscal orientados directamente a paliar los efectos que tienen las enfermedades, el desempleo, la invalidez o la pobreza, sobre la población descubierta.

Por otro lado, el Estado suele además actuar como asegurador de última instancia, para el caso en que los seguros sociales se vean desfinanciados, o en caso de quiebras de compañías de seguro o entidades de ahorro.

Tanto el rol subsidiario como el rol de administrador de la mayoría de los esquemas obligatorios llevan a la necesidad de considerar en profundidad la relación entre los instrumentos escogidos, la sustentabilidad del financiamiento fiscal y la economía política.

En la esencia de los problemas de financiamiento y economía política de algunos sistemas se encuentra el desalineamiento actuarial (a nivel individual o sistémico) entre los aportes o primas pagadas por los individuos y los beneficios recibidos de los esquemas de protección. Este desalineamiento suele requerir cambios frecuentes en el nivel de beneficios, las tasas de cotización o el subsidio estatal, pero para evitar reformas impopulares, los gobiernos suelen optar por subsidios crecientes, postergando la solución a los problemas de insolvencia financiera.

En busca de reducir la incertidumbre de los afectados, los esquemas suelen plantear beneficios definidos en función del nivel de ingreso de los individuos y no en función de los aportes, exponiendo a los sistemas a desequilibrios relevantes ante cambios en la dinámica laboral (duraciones de empleo y desempleo, importancia del trabajo por cuenta propia e informal, rotación) o demográfica de la población (envejecimiento producto de una creciente esperanza de vida y decrecientes tasas de fecundidad).[1]

---

[1] Los beneficios de desempleo de los sistemas tradicionales (de beneficio definido) suelen ser una fracción del ingreso imponible mientras la persona estaba empleada. Los esquemas de reparto, por su parte, suelen entregar pensiones proporcionales a los ingresos percibidos durante los últimos años de la vida laboral (y no de la totalidad de los aportes) en forma independiente de la edad de jubilación o la esperanza de vida al momento de jubilarse.

Por su parte, la definición política de algunos de los parámetros del sistema suele llevar a beneficios excesivamente generosos (en relación a las tasas de aporte o impuesto) o a disparidades en los beneficios producto de desiguales poderes de negociación de distintos grupos organizados de trabajadores. Este peligro se ve amplificado en los casos en que el mayor costo de los nuevos beneficios solo se manifiesta muchos años después, cuando los participantes en la negociación han dejado sus cargos. Por tanto, ellos no internalizan el costo político de enfrentar las nuevas presiones fiscales. El caso de los esquemas de pensiones basados en el reparto y beneficio definido es un ejemplo clásico de esta situación, puesto que el aumento en los beneficios o la ausencia de reformas paramétricas impopulares suele manifestarse lentamente en las finanzas públicas.

Aunque los esquemas basados en el ahorro entregan beneficios perfectamente alineados a nivel individual, no están exentos de riesgos políticos a través de las presiones que puedan ejercer en el manejo financiero de los fondos. Por otro lado, en la medida en que el Estado siempre mantiene un rol de protección contra la pobreza en la vejez, es necesario realizar reformas paramétricas acordes con los cambios demográficos (como elevar la edad mínima de jubilación), lo que también puede resultar impopular.

En las secciones que siguen, analizamos la eficacia relativa de distintos esquemas de protección al desempleo y de seguridad financiera en la vejez a la luz de estos conceptos. En particular, discutimos la interacción de los programas con el desempeño del mercado laboral, los incentivos adversos que puedan generar, la capacidad redistributiva y la economía política.

1. Protección en el desempleo

Las economías de mercado se caracterizan por un proceso continuo de reasignación de factores productivos a través de firmas y sectores. Esta permanente creación y destrucción de puestos de trabajo trae aparejada ganancias en productividad y crecimiento. En el proceso, sin embargo, algunos trabajadores son desplazados y pierden su empleo. La pérdida involuntaria de los ingresos laborales es una de las principales fuentes de incertidumbre para los trabajadores y sus familias. Sin mecanismos de seguro y protección adecuados, el desempleo puede dejar el hogar en una posición de vulnerabilidad.

Diversos factores son relevantes a la hora de evaluar la conveniencia de uno u otro sistema de protección para el trabajador cesante. Primero, es importante

conocer el tamaño del impacto del desempleo en el hogar.[2] En el caso de América Latina y el Caribe, de acuerdo al BID (2003), la única fuente de ingresos para más del 70% de los trabajadores es el empleo. Por tanto, la pérdida que causa el desempleo puede generar gran daño en el estándar de vida de los hogares.

El tamaño del impacto del desempleo sobre los hogares también guarda relación con su duración. De acuerdo a información del BID (2003) y de la OCDE (varios años), en promedio, un 36,14% del nivel de desempleo en América Latina se debe a eventos de corta duración –un mes o menos. En cambio, 11,18% de este corresponde a situaciones en las que el trabajador demora un año o más en encontrar un nuevo empleo. Estas cifras son muy similares a las de Estados Unidos, donde un 39,65% del desempleo es de corta duración, mientras que un 7,35% es de larga. En Europa, en cambio, la participación de eventos de corta y larga duración es muy distinta, siendo de un 11,36% y un 42,04%, respectivamente.

Estas cifras indican que para un grupo importante de trabajadores en América Latina, el desempleo puede constituir un *shock* catastrófico. Las cifras muestran, además, grandes diferencias en la composición del desempleo según su duración en las distintas regiones del mundo. Una extensa literatura sugiere que los programas de protección social interactúan con el mercado laboral y afectan su desempeño. En efecto, la mayor persistencia del desempleo en Europa tendría mucho que ver con los menores incentivos al esfuerzo del trabajador cesante, según conlleva un sistema de seguro de desempleo generoso y sin un monitoreo efectivo.

Otra característica relevante del mercado laboral a tener en cuenta a la hora de diseñar un sistema de protección, es cuán idiosincrásico o sistemático es el desempleo en los distintos grupos sociales. Existe gran heterogeneidad en la probabilidad de perder el empleo y de encontrar otro en la población. Por lo general, las mujeres, los jóvenes y los de menor educación tienen una mayor incidencia en el desempleo. El Cuadro Nº 2 (BID 2003) muestra que las brechas de empleo por sexo y edad no son específicas de América Latina: Asia, Europa y Estados Unidos presentan la misma heterogeneidad de tasas.

---

[2] Lamentablemente, al menos de acuerdo a nuestro conocimiento, no existen trabajos para América Latina que determinen el grado de protección con el que hoy cuentan los trabajadores ante el desempleo. Sería ideal contar con una medida de cuánto se ajusta el consumo de un hogar por cada peso de ingreso que se pierde en el desempleo, y de cómo aportan otras fuentes de ingresos ante estos casos. Los resultados de Cowan y Micco (2005), utilizando información de los hogares chilenos en la CASEN 2003, muestran que los ingresos de los hogares cuyo jefe está desempleado son alrededor de un 40% menores que los de los hogares cuyo jefe tiene un empleo, luego de corregir por diferencias sociales y demográficas. Esta cifra sugiere que el ajuste en consumo es probablemente muy significativo.

Cuadro Nº 2
INCIDENCIA RELATIVA DEL DESEMPLEO
(razón entre tasas de desempleo)

	Mujeres/Hombres	*Jóvenes/Adultos* [a]	*Nivel educacional*	
			Secundaria/Primaria	*Terciaria/Secundaria* [b]
América Latina	1,30	2,65	1,68	0,67
Sudeste Asiático	1,40	NA	NA	NA
Europa continental	1,43	2,42	NA	NA
Europa del Este	1,19	2,46	NA	NA
Estados Unidos	1,00	2,83	0,56	0,80

a: jóvenes: incluye edades de 15 a 24 años; adultos: incluye edades de 25 a 49 años.
b: incluye aquellos con educación superior incompleta.
Fuente: BID (2003).

Estas brechas pueden ser producto de regulaciones y barreras que dificultan el acceso al mercado laboral de estos trabajadores. También pueden relacionarse a una menor productividad y menores salarios. Estos grupos de trabajadores tienen una mayor necesidad de un seguro que les permita enfrentar la pérdida del ingreso laboral y financiar la búsqueda de uno nuevo.

Es interesante notar que las tasas de desempleo de trabajadores con educación secundaria en América Latina tienden a ser mayores que las de aquellos con educación primaria. Estas cifras no necesariamente significan que la demanda por trabajadores es mayor para los de baja calificación. Algunos de ellos simplemente pueden haberse retirado de la fuerza laboral y por tanto no solo tienen menores tasas de empleo, sino también de desempleo. Asimismo, pueden estar empleados en trabajos de baja calidad o en el sector informal.

La heterogeneidad en oportunidades laborales implica que un seguro basado en la probabilidad media de desempleo generará subsidios cruzados desde los de baja incidencia a los de alta. La obligatoriedad del sistema será necesaria para que los individuos de menor riesgo participen. En cambio, un sistema únicamente basado en ahorro individual dejará desprotegidos a los trabajadores más vulnerables, pues ellos tendrán dificultad para acumular suficientes recursos en su cuenta. Para evitar caídas bruscas en los ingresos, se necesitaría complementar las cuentas de capitalización con otros recursos, los que pueden ser estatales o préstamos contra acumulación futura.

Si el riesgo de empleo de un grupo de trabajadores en particular es sistemático, ninguno de estos seguros será apropiado. En estas circunstancias se vuelve relevante detectar los motivos por los cuales el trabajador presenta una dificultad especial. La discriminación de ciertos grupos, por ejemplo, puede ser

la causa. Alternativamente, una baja productividad laboral o de búsqueda de empleo puede ser mejor remediada con capacitación y con programas de apoyo al proceso de reinserción laboral. Un desafío importante de los sistemas de seguro de desempleo, y que no suele ser parte central de su diseño, es justamente el de la reinserción laboral.

Un tercer elemento a considerar al diseñar un sistema de protección es la importancia relativa de los problemas de riesgo moral. En este ámbito, ellos son particularmente relevantes, pues los trabajadores pueden afectar la probabilidad de perder el empleo y la de encontrar uno nuevo. Si el sistema es generoso, estos incentivos adquieren mayor relevancia. Las reglas de los sistemas de seguro son clave para alinear estos incentivos, toda vez que los trabajadores no internalizan completamente los costos de su bajo esfuerzo. Los seguros basados en ahorro individual, por tanto, quedan exentos de este problema, pues costos y beneficios están ligados a nivel individual.

1.1. Sistemas existentes en el mundo

Diversos países del mundo han optado por distintos mecanismos para proveer de ingresos a los trabajadores que pierden su empleo. Algunas economías han instaurado sistemas de seguro de desempleo financiados con impuestos o basados en cuentas de capitalización individual. En otros, los empleadores pagan indemnizaciones por años de servicio a los trabajadores despedidos. La posibilidad de retiro anticipado de trabajadores mayores sin empleo, pero que no han cumplido con los requisitos de edad para jubilarse, constituye un tercer tipo de mecanismo público para enfrentar la cesantía. Por último, los programas de empleo público, la entrega de subsidios a la contratación, la capacitación financiada con recursos estatales y la ayuda social a desempleados pobres también son instancias utilizadas en distintas economías para paliar los efectos de la pérdida del trabajo.

En esta subsección describimos el funcionamiento de tres de estos programas: los seguros de desempleo, los seguros basados en ahorro individual y las indemnizaciones por años de servicio. En la subsección que sigue evaluamos cada uno de estos programas en términos de su capacidad para suavizar el consumo, sus efectos sobre el mercado laboral, su impacto sobre la distribución del ingreso, las implicancias de la forma del financiamiento y su interacción con el riesgo político. Luego, discutimos sus ventajas y desventajas relativas de acuerdo a características particulares de las economías, como el tamaño del sector informal, la institucionalidad y capacidad administrativa, y la frecuencia y el tipo de *shocks*, entre otros.

Seguros de desempleo

Los seguros de desempleo entregan un beneficio a quienes han perdido su fuente de ingresos laborales. El beneficio suele ser un porcentaje del salario promedio del trabajador, aunque en algunos casos se relaciona con otros indicadores, como el salario mínimo. Muchas veces este beneficio se entrega por un período limitado y en un monto decreciente. También hay topes máximos y mínimos a los montos a entregar. Para acceder al pago, es necesario cumplir con una serie de requisitos. Primero, el trabajador debe ser despedido por una causa ajena a su comportamiento –por ejemplo, debido a reducción de personal o necesidades de la empresa. Segundo, debe haber contribuido en el pasado reciente y con cierta frecuencia. Debido a este requisito, los trabajadores informales no suelen acceder a estos seguros. Tercero, es necesario estar disponible para trabajar y demostrar un esfuerzo de búsqueda. Un trabajador que rechaza una oferta sin motivos aparentes, en principio pierde el derecho a los beneficios.

El financiamiento suele provenir de contribuciones de empleadores y trabajadores. Cuando los fondos no son suficientes, el Estado financia la diferencia. La manera en que se cobra esta contribución varía entre países. En particular, en Estados Unidos se utiliza el *experience-rating*, método por el cual las empresas que despiden a trabajadores con mayor frecuencia pagan tasas de impuestos más altas.

Estos programas suelen ser obligatorios, cubriendo a los trabajadores del sector formal. En algunos países, quienes laboran en el sector agrícola, quienes son independientes y quienes realizan trabajos domésticos, quedan excluidos de ellos.

Este tipo de seguros se encuentra con mayor frecuencia entre los países desarrollados. De acuerdo a Vodopivec (2006), solo unos pocos países de bajo ingreso per cápita, como Armenia, Azerbaiyán, China, Moldavia y Turkmenistán, han instituido este mecanismo de seguros. En ellos, los beneficios suelen ser bajos y están asociados a una fracción de un ingreso de referencia, como lo es el salario mínimo. Como discutiremos más adelante, el buen funcionamiento de este tipo de sistemas no requiere únicamente de capacidad para recaudar, sino también de instituciones que puedan monitorear el carácter de desempleado del trabajador y sus esfuerzos de búsqueda. Si existe un sector informal importante, un trabajador puede obtener un empleo no cubierto y al mismo tiempo cobrar los beneficios del seguro de cesantía. De este modo, es menos probable que países de bajo desarrollo tengan un seguro de desempleo de este tipo, pues suelen carecer de la institucionalidad necesaria para su buen funcionamiento.

Cuadro Nº 3

CARACTERÍSTICAS DE LOS SEGUROS DE DESEMPLEO EN PAÍSES SELECCIONADOS

	Financiamiento			*Tasa de reemplazo*	*Beneficios*		*Duración*	*Cobertura*
	Trabajador (% salario)	*Empleador*	*Fisco*		*Mínimo*	*Máximo*		
América Latina								
Argentina	1%	1,50%	Déficit	41,5% decrece hasta un 31,5%	Sí	Sí	4-12 meses	Empleados exc. cuenta propia, trab. sector púb. y domésticos
Brasil*	0%	0%	Total	80%	Sí	Sí	3-5 meses	Empleados exc. cuenta propia
México **	Sistema de seguridad social		Sí	40%			4-12 meses	Empleados
Venezuela	0,50%	2%	No	60%		Sí	18-26 semanas	Empleados exc. trab.domésticos
OCDE								
Alemania	3,25%	3,25%	Sí	60-67%		Sí	6-42 meses	Empleados
Austria	3%	3%	Sí	55%	Sí	Sí	20-78 semanas	Empleados exc. cuenta propia y trab.púb.
Bélgica	0,87%	1,46%	Sí	60% decreciente		Sí	20 meses	Empleados
Dinamarca	8%	3% IVA	Sí	90%		Sí	12-48 meses	Empleados
Francia	2,10%	3,70%	Sí	57,4-75%		Sí	4-60 meses	Empleados cxc.algunos trab. púb.
Holanda	2,20%	5,05%	No	70%	Sí	Sí	Hasta 54 meses	Empleados
Inglaterra	2%-10%	3%-10%	Sí	Suma alzada según edad		Sí	6 meses	Empleados
Italia	0%	1,61-2,20%	Sí	40-80%	Sí	Sí	6-27 meses	Empleados exc.trab. púb.
Portugal	Sistema de seguridad social		No	65%	Sí	Sí	12-30meses	Empleados
Suecia	Monto fijo	5,42%	Sí	80%	Sí	Sí	10 meses	Empleados
Suiza	1%	1%	Sí	70-80%	Sí	Sí	9-18 meses	Empleados
España	1,60%	6,80%	Sí	70% decreciente	Sí	Sí	4-24 meses	Empleados exc. cuenta propia
Luxemburgo	2,50%	0,00%	Sí	80%	Sí	Sí	24-36 meses	Empleados
Finlandia	0,25%	0,50%	Sí	47-93% decreciente		Sí	18 meses	Empleados
Nueva Zelandia	5,80%	1,50%	No	70%	Sí	Sí	6-60 meses	Empleados
Canadá	1,95%	2,93%	No	55%	Sí	Sí	4-16 meses	Empleados
Estados Unidos	0% (exc. Alaska, Nueva Jersey y Pennsilvania)	6,20% creciente en función de despidos	No	50%		Sí	6,5-10 semanas	Empleados exc. cuenta propia

* Existe un periodo mínimo entre períodos subsidiado, de 16 meses, a partir de la última prestación que habilitó al trabajador a recibir el seguro.
** Se puede acceder a la prestación solo 2 veces cada 5 años. La duración de la prestación para la segunda ocasión no puede ser mayor a 3 meses.
Fuente: «Social Security Programs Throughout the World», Social Security Administration, Estados Unidos (2005).

El Cuadro Nº 3 presenta las características de algunos de estos programas en el mundo. Los datos muestran que la generosidad de los beneficios, medida tanto por la tasa de reemplazo que ofrecen como por la duración de los beneficios, fluctúa de manera importante a través de países. Por ejemplo, entre las economías de la OCDE, Austria, Canadá y Estados Unidos reemplazan salarios por alrededor de un 50%, con tope máximo. En cambio, en Dinamarca el beneficio equivale a un 90% del salario perdido, también con límite. A su vez, en Estados Unidos algunos estados solo proveen beneficios por a lo más seis semanas, mientras que en Francia, Holanda y Nueva Zelanda el período puede prolongarse por sobre los cuatro años. De igual forma, las fuentes, montos y composición del financiamiento difieren de manera considerable a través de países.

EFECTOS

Los seguros de desempleo son bastante efectivos en evitar caídas abruptas en el consumo de los trabajadores que pierden su empleo y el de sus familias. Por ejemplo, de acuerdo a Dynarski y Gruber (1997), en Estados Unidos, el consumo familiar de un hogar cuyo jefe queda cesante se reduce apenas en 10 centavos por cada dólar de menor ingreso. De la protección total percibida, una buena parte proviene de los beneficios del seguro de desempleo. La diferencia se debe a cambios en la oferta laboral de otros miembros del hogar, transferencias de terceros y reducción de activos netos. Lamentablemente, no se conoce cuán importantes son estos mecanismos alternativos de protección en América Latina.[3] Sin embargo, en la medida en que las instituciones para el ahorro provean de instrumentos poco eficaces, que el endeudamiento sea limitado y que las oportunidades de otros miembros del hogar de aumentar la oferta laboral sean escasas, entonces un sistema de seguro de este tipo tendría relevancia efectiva en los hogares de la región.

Este sistema tiene la capacidad para otorgar un buen nivel de protección a los desempleados, pues agrupa los riesgos de todos los trabajadores cubiertos. Incluso, como su financiamiento funciona muchas veces como el de un sistema de reparto, el *pooling* de riesgos también incluye a diversas generaciones. Adicionalmente, el sistema permite el movimiento más fluido de trabajadores hacia empleos en los que ellos son más productivos. También promueve la generación de puestos de trabajo más riesgosos, pero asociados a una mayor eficiencia productiva (Acemoglu y Shimer 1999). Por último, si el desempleo es un evento

[3] Ver nota al pie anterior.

de baja probabilidad, si trae asociado una gran pérdida o si los riesgos individuales no están correlacionados, entonces el seguro provisto por el Estado es preferible a uno provisto de manera individual.

Sin embargo, un sistema de seguro puede generar ineficiencias. En particular, si el seguro reemplaza de manera generosa el salario perdido, se reducen los incentivos a que el cesante realice esfuerzos de búsqueda de un nuevo trabajo, al elevarse el salario de reserva que determina los empleos que está dispuesto a aceptar. Alternativamente, un sistema en el que los trabajadores con empleo financian los beneficios de los trabajadores sin empleo genera subsidios implícitos y externalidades, en el sentido de que los cesantes no toman en cuenta los costos sociales del desempleo y por tanto buscan un trabajo nuevo de manera subóptima (Orszag y Snower 2002). La evidencia empírica revela una asociación entre la generosidad del sistema y el nivel y duración del desempleo.[4]

El diseño de los programas, no obstante, puede atenuar los efectos de estos incentivos sobre el mercado laboral. El monto relativo de los beneficios, la duración de estos y su perfil en el tiempo son centrales. Una alternativa que reduce los efectos negativos sobre los incentivos al esfuerzo, consiste en hacer que los pagos sean decrecientes y que eventualmente desaparezcan luego de un cierto período, aun cuando el trabajador no haya encontrado otro empleo. Esta modalidad tiene un efecto importante sobre la decisión de cuándo aceptar un nuevo empleo por parte de un trabajador desempleado. De acuerdo a Katz y Meyer (1990), la probabilidad de que un desempleado acepte una oferta laboral aumenta dramáticamente en las semanas previas a que los beneficios se extingan. No obstante, el riesgo de este diseño es que algunos trabajadores auténticamente necesitados quedan desprotegidos.

Asimismo, la experiencia –en particular la europea– muestra que no solo importa la generosidad del sistema: también se requiere de un monitoreo de los esfuerzos del trabajador desempleado. Sin una condicionalidad de los beneficios en una búsqueda activa, el desempleo se prolonga en el tiempo (Blanchard 2004a). Esto es particularmente cierto para trabajadores de menor productividad, para quienes tomar un empleo de baja remuneración resulta financieramente poco atractivo. En otras palabras, los problemas de riesgo moral desaparecerían si, a un costo razonable, el esfuerzo del trabajador pudiese ser observado. El problema de las economías en vías de desarrollo es que este monitoreo es particularmente difícil de hacer, debido a la débil institucionalidad y a las mayores tasas de informalidad.

---

[4] La literatura indica que la causalidad va en ambas direcciones. Por un lado, un mayor beneficio lleva a una mayor tasa de desempleo. Por el otro, un mayor desempleo genera presiones para elevar los beneficios otorgados.

Cuán importantes, además, sean los efectos de los incentivos depende de la forma en la que se llevan a cabo los procesos de negociación salarial. Los beneficios de los seguros elevan el salario de reserva de los trabajadores y el poder de negociación de las asociaciones sindicales. Si las negociaciones salariales se hacen de manera descentralizada, a nivel de la firma, entonces la ganancia de poder de negociación de los *insiders* es menor. En este contexto, quienes ya poseen un empleo tienen una menor capacidad para proteger sus salarios de cambios en el entorno económico y, por tanto, los efectos de la existencia de un seguro sobre el desempleo son menores. En el otro extremo, si el proceso es totalmente centralizado, entonces se vuelve más probable que los trabajadores internalicen los costos y beneficios del sistema, nuevamente, generando menores efectos sobre el desempleo. Es en las situaciones intermedias en las que se generan mayores efectos, porque los salarios no reflejan los cambios en el precio de reserva de los *outsiders*. La evidencia empírica resumida en Lindbeck y Snower (2001) apoya estas hipótesis.

Adicional al efecto sobre los incentivos al esfuerzo, los sistemas de seguro interactúan con el mercado laboral al generar una brecha entre los salarios que perciben los trabajadores y el pago que realiza el empleador. Según cuán elásticas sean la oferta y demanda por trabajo, los efectos sobre el empleo pueden ser sustanciales. Los efectos también dependen de cuánto valoren los trabajadores los beneficios que sus contribuciones financian (Summers 1989).

Un efecto adicional se relaciona con la forma en que las contribuciones son cobradas. En principio, el pago puede ser traspasado a salarios o a costos del empleador de acuerdo a las posibilidades de sustitución que cada uno de ellos tenga. Sin embargo, hay modalidades de cobro que pueden acarrear otros efectos –positivos o negativos. En particular, en Estados Unidos se utiliza un impuesto a las firmas que es proporcional a los despidos realizados en el pasado. En este caso, el pago que hace cada firma guarda directa relación con el costo de los despidos, permitiendo que se internalicen los costos que generan sus decisiones.

El sistema en Estados Unidos está financiado por un impuesto a los empleadores cuya tasa depende de la experiencia que la firma ha tenido en el pasado con el sistema de seguro de desempleo. Hay diferencias a través de estados en el funcionamiento del impuesto, pero dos casos son los más comunes. En uno de ellos –el sistema de razón de reserva–, el impuesto es una función decreciente de la diferencia entre los impuestos pagados y los beneficios otorgados como proporción de la masa salarial (por lo general, el promedio de los tres últimos años). En el otro –el sistema de razón de beneficios– la tasa pagada depende de la proporción que los beneficios promedios pagados en el pasado reciente representan de los salarios imponibles promedio en igual período.

Este diseño permite financiar los beneficios del seguro sin poner en riesgo la viabilidad financiera de las empresas. Como el impuesto solo refleja parcialmente

el uso que cada empresa hace del sistema, se evita que las empresas paguen costos importantes en casos de despidos masivos. Sin embargo, el diseño hace que, a ciertos niveles, cambios en el comportamiento de despidos por parte de una empresa no se traspasen completamente a cambios en su costo, lo que se debe a que las tasas pagadas tienen un mínimo y un máximo.

Como resultado, los impuestos pagados no se relacionan necesariamente con las tasas de despido, lo que genera dos incentivos perversos. Primero, las empresas pueden enfrentar fluctuaciones en la demanda despidiendo a trabajadores de manera temporal, sin cargar por completo con el costo del despido. Segundo, como existen diferencias persistentes en las tasas de despido entre empresas e industrias, se generan subsidios cruzados al interior del sistema que perduran en el tiempo y que llevan a algunos sectores y firmas a despedir a trabajadores en exceso, de manera sistemática.

En resumen, este tipo de seguros tiene la capacidad de proteger de manera efectiva al trabajador desempleado. Sin embargo, conlleva costos de eficiencia, pues afecta el esfuerzo de búsqueda de un nuevo empleo, el salario de reserva de los beneficiarios y el poder de negociación de quienes poseen un empleo. Todos estos efectos presionan los salarios y elevan el nivel de desempleo, su duración y persistencia. Mientras más generosos y prolongados sean los pagos, mayores los efectos sobre el mercado laboral.[5] La intensidad de estos efectos negativos depende de manera importante de la efectividad del monitoreo del estatus laboral de los beneficiarios y de si los reglamentos se cumplen o no en la práctica –por ejemplo, si los pagos son retirados cuando los trabajadores no aceptan ofertas laborales convenientes. También de cuán centralizados sean los procesos de negociación salarial. Por último, el impuesto que genera la recaudación necesaria para pagar los beneficios puede ser diseñado de forma tal que los empleadores no enfrenten riesgos financieros adicionales y a la vez internalicen los costos de los despidos que generan.

La capacidad redistributiva de estos programas es limitada. Por una parte, los beneficios están definidos en proporción al salario promedio, por lo que trabajadores de mayores ingresos reciben más. Sin embargo, los topes máximos y mínimos a los beneficios introducen algún grado de progresividad. La evidencia empírica en Forster (2000) indica que en la OCDE el sistema es más bien neutral y en algunos casos, levemente progresivo.

Los seguros de desempleo funcionan como sistemas de reparto y por tanto pueden significar pasivos no cubiertos financieramente. Este hecho trae diversas consecuencias. Primero, la capacidad de pago de beneficios es incierta, en particular durante períodos recesivos en los cuales son más requeridos. Segundo,

---

[5] Nickell y Layard (1999) y Vodopivec y Raju (2002) resumen la literatura empírica que estima la relación entre las características de estos seguros y el desempeño del mercado laboral.

para evitar esta presión financiera muchas veces se necesita realizar cambios al diseño del programa, lo que suele realizarse por medio del aumento de las contribuciones y/o la reducción de los beneficios. Estos cambios son impopulares y resistidos fuertemente por parte de los contribuyentes y potenciales beneficiarios: las ganancias de estas reformas son futuras e inciertas, no así sus costos.

Para reducir el impacto sobre las finanzas públicas, los países pueden generar ahorros durante períodos de bonanza que les permitan enfrentar las obligaciones de gasto futuro. Sin embargo, los gobiernos de países en desarrollo pueden no tener esta capacidad de ahorro, dadas otras necesidades de gasto. Asimismo, los fondos acumulados estarán siempre bajo presión para ser canalizados hacia otros usos.

Por último, es importante destacar que la economía política interactúa con el diseño e incentivos del sistema. Por ejemplo, un seguro generoso que presiona el alza del desempleo y lo vuelve persistente, solo puede generar presiones a beneficios aun más generosos. De hecho, la generosidad relativa de los sistemas europeos está altamente correlacionada con mayores tasas de desempleo de largo plazo.

EFECTOS SOBRE LA ECONOMÍA

Los seguros de desempleo agrupan los riesgos de muchos trabajadores y por tanto tienen la capacidad de entregar un nivel adecuado de protección. Esta agrupación abarca incluso distintas generaciones en el tiempo. Sin embargo, estos seguros generan desincentivos a buscar y tomar un nuevo empleo, y por tanto elevan el nivel de desempleo y su persistencia.

La magnitud de estos efectos negativos depende de las características del país. Primero, se requiere de la capacidad administrativa para evaluar la elegibilidad de los beneficios, tanto en su inicio como en la continuación. La elegibilidad inicial puede ser relativamente más fácil de monitorear. No obstante, determinar si el trabajador se esfuerza por encontrar un nuevo empleo o si aún no ha conseguido otro, es una tarea de mayor envergadura. La existencia de un número único de identificación con sistemas de información coordinados o centralizados facilita en parte la labor. La capacidad de monitoreo también guarda relación con la existencia de un sector informal importante, pues de esto depende que un trabajador pueda obtener un empleo no cubierto y al mismo tiempo cobrar los beneficios del seguro de cesantía.

Estos sistemas también funcionan mejor en economías en las que los salarios son relativamente flexibles, y la brecha impositiva entre el salario percibido por los trabajadores y el pagado por los empleadores es pequeña. Así, los efectos llevan a ajustes en el mercado laboral a través de salarios y no a través del empleo.

Un mercado laboral competitivo también permite realizar cambios paramétricos impopulares, pero necesarios para la viabilidad financiera del sistema, pues en ese caso las presiones políticas al sistema por incrementar beneficios son menores.

Seguros basados en cuentas de ahorro individual

En años recientes, algunos países han creado nuevos sistemas basados en la acumulación de ahorros en cuentas individuales. Estos programas entregan beneficios en la forma de pagos de suma alzada o en modalidades similares a los seguros de desempleo recién descritos. La gran diferencia está en que las contribuciones de empleadores y trabajadores se depositan en una cuenta de ahorro individual que financia los pagos si el trabajador pierde su empleo. En este caso, la causa del despido no suele ser una condicionante para acceder a los fondos. Bajo ciertas condiciones, como el motivo de la pérdida del empleo, el número de contribuciones pasadas y el tipo de contrato, los trabajadores cuyos ahorros no alcanzan a cubrir cierto mínimo pueden acceder a un fondo público que complementa el beneficio, o incluso a préstamos que son cargados a los flujos futuros de la cuenta individual.

Cuadro Nº 4

CARACTERÍSTICAS DE LOS SEGUROS DE DESEMPLEO CON AHORRO INDIVIDUAL EN PAÍSES SELECCIONADOS

	Financiamiento		*Tasa de reemplazo*	*Duración (meses)*	*Cobertura*
	Trabajador (% salario)	*Empleador*			
América Latina					
Argentina	0%	12% (8% después de 1 año)	Pago de suma alzada	10	Construcción
Brasil	0%	8%	Pago de suma alzada + 40% sin causa justificada	6	Empleados
Colombia	0%	8,3%	Pago de suma alzada (un sueldo por año de servicio)		Empleados
Chile	0,6%	1,60% a cuenta y 0,8% a un fondo solidario	30%-50%	1 a 5	Empleados
Ecuador	9,15 - 17,5%*	9,15-20,5%*	Pago de suma alzada (3 veces el promedio los 12 últimos sueldos mensuales)	20	Empleados
Perú	0%	8%	Pago de suma alzada	12	Empleados
Uruguay	12,5%*	15%*	50%	6	Empleados
Europa					
Austria	1,53%	0%	Pago de suma alzada	9	Empleados

* Las contribuciones financian el sistema integrado de seguridad social.
Fuente: «Social Security Programs Throughout the World», Social Security Administration, Estados Unidos (2005).

Los trabajadores sin contrato y los independientes no suelen estar cubiertos por estos programas. Para los empleados formales, el sistema es obligatorio.

El Cuadro 4 presenta información sobre las economías que tienen sistemas de este tipo. Casi la totalidad de los países con seguros basados en capitalización individual son latinoamericanos. Por una parte, se trata de economías de ingreso per cápita medio. También son países que tienen dificultad para monitorear el esfuerzo de un trabajador desempleado. Más importante: son economías que han creado regímenes de pensiones de contribución definida, y por tanto ya poseen la institucionalidad y la capacidad administrativa y regulatoria necesarias para implementar un sistema de estas características.

EFECTOS

La capacidad del ahorro individual de proteger a los trabajadores ante el desempleo depende del tamaño, frecuencia y persistencia de los *shocks*. También depende de la etapa de la vida en que se encuentra el trabajador. Dada la heterogeneidad en la incidencia del desempleo, un seguro basado en ahorro individual no cubrirá por sí solo de manera efectiva a los trabajadores jóvenes que transitan entre el empleo y el desempleo en forma reiterada, y a las mujeres y los de menor capacitación que tienen menores opciones de encontrar un empleo cubierto.

Por este motivo, estos programas suelen incorporar otros elementos que otorgan una mayor protección a los trabajadores que no logran acumular lo suficiente. Por ejemplo, bajo ciertas condiciones, estos sistemas otorgan el acceso a un seguro complementario entregado por el Estado. Asimismo, existen propuestas que permitirían a los trabajadores tomar préstamos con cargo a su acumulación futura, e incluso con cargo a sus fondos de pensiones (Altman y Feldstein 1998, Feldstein 2005, Orszag y Snower 2002 y Stiglitz y Yun 2005). El sistema propuesto consiste en la integración de los sistemas de pensiones y de seguro de desempleo. Los beneficios se financiarían sobre la base de retiros de una cuenta individual en la que el trabajador acumula fondos tanto para el desempleo como para su jubilación, así como de un seguro de desempleo público que opera como un sistema de reparto. Los beneficios de un sistema así son varios. Primero, combina distintos riesgos bajo un mismo programa, reduciendo la acumulación necesaria para proveer la misma seguridad que otorgarían los dos programas por separado. Esto es cierto siempre que los riesgos de discapacidad y sobrevida no estén perfectamente correlacionados con el riesgo de desempleo. Segundo, el sistema combina el *pooling* de riesgo intertemporal que otorga el ahorro con el *pooling* de riesgo entre individuos, característico de los programas de seguros públicos.

Las ganancias en bienestar de un sistema de autoseguro con estas características dependen crucialmente de la aversión al riesgo de los trabajadores. En particular, si los trabajadores son neutrales al riesgo, entonces no habría necesidad de un seguro, pudiendo ellos maximizar su consumo a través del tiempo por medio del ahorro. Adicionalmente, los beneficios de la integración también están en función de la severidad de los problemas de riesgo moral. En el extremo, si estos problemas no existieran, no habría necesidad de usar los fondos de pensiones para financiar el desempleo, pues un sistema de seguro basado en el reparto sería más eficiente en la entrega de protección al trabajador. Por último, el tamaño de los riesgos asociados hace más o menos beneficiosa la integración de los sistemas. Si los períodos de desempleo son cortos e infrecuentes, una sola cuenta sería suficiente para financiar pensiones y desempleo: el individuo puede asumir por sí solo el riesgo, el que se puede diversificar a lo largo de la vida laboral. En cambio, si los episodios de desempleo son largos y/o reiterados, mayor será la necesidad de un seguro adicional al ahorro. La heterogeneidad en la incidencia del desempleo implica que la integración sería beneficiosa para algunos grupos de trabajadores, pero insuficiente para otros.

En relación a su interacción con el mercado laboral, el financiamiento a través de cuentas de capitalización individual tiene una serie de ventajas. En particular, los problemas de riesgo moral se reducen, porque como las contribuciones y beneficios están atados, los trabajadores internalizan los costos del desempleo. Así, tanto quienes tienen un empleo como quienes lo han perdido, tienen un mayor incentivo a esforzarse en el trabajo y en la búsqueda de uno nuevo, respectivamente. Esta propiedad reduce la necesidad de monitoreo del esfuerzo que hace un desempleado para poder otorgar beneficios. Adicionalmente, dado que los beneficios se pagan a todo evento –incluso en caso de renuncia voluntaria–, se facilita la movilidad laboral. Se evitan, además, los costos judiciales necesarios en ocasiones para definir la elegibilidad a los beneficios. Así, estas cuentas de capitalización permitirían una menor tasa de desempleo, menores impuestos para los mismos beneficios y mayores salarios.

Estas predicciones teóricas no han sido aún probadas en la práctica. Dado que los sistemas de este tipo son relativamente nuevos, la evidencia empírica es más bien escasa. Kugler (2005), sin embargo, muestra que en el caso colombiano la introducción de un seguro de cesantía basado en cuentas de capitalización individual elevó la dinámica del mercado, con una mayor creación y destrucción de puestos de trabajo. Si esta mayor reasignación permite movilizar recursos hacia las firmas más eficientes, entonces la introducción del sistema trae un mayor crecimiento de la productividad agregada y del producto en el largo plazo (Bergoeing et al. 2004; Scarpetta y Tressel 2002; Nickell y Layard 1999).

Adicionalmente, Kugler (2005) estima que entre un 60% y un 80% de los cambios en los costos de empleo por la introducción de estas cuentas de ahorro individual fueron traspasados a los salarios. Esto implica que sus efectos sobre el empleo son menores. Esta evidencia concuerda con la que existe para Chile en relación a la introducción, a principios de la década de 1980, de cuentas de capitalización para financiar pensiones. Por ejemplo, Gruber (1997) estima que la reforma de seguridad social en Chile no tuvo consecuencias relevantes sobre la eficiencia del mercado laboral, pues los menores costos del nuevo sistema habrían sido completamente traspasados a los trabajadores en la forma de mayores salarios. Por su parte, Cox-Edwards y Edwards (2002) estiman que cerca de la mitad de las contribuciones a las cuentas de ahorro individual son valoradas por los trabajadores, mientras que la otra mitad es considerada un impuesto.

Otros elementos adicionales deben ser atendidos al evaluar estos sistemas. Por una parte, los trabajadores quedan expuestos al riesgo financiero. Segundo, se requiere de un mercado financiero que ofrezca los instrumentos adecuados en riesgo, rentabilidad y liquidez. Tercero, la administración de un sistema así es compleja, pues no solo se requiere recaudar y otorgar beneficios: es necesario mantener un registro contable de todas las cuentas individuales e invertir los fondos en los mercados financieros. Por último, también requiere de una regulación que minimice los problemas asociados a la administración de fondos de terceros, en particular, los conflictos de interés y la posibilidad de quiebras.

En resumen, la teoría indica que los seguros de cesantía financiados con cuentas de capitalización tienen el potencial de otorgar mejores incentivos a los trabajadores empleados y a los que buscan un nuevo empleo, pues ellos internalizan los costos de los cobros de beneficios. De este modo, pueden otorgar seguridad sin los efectos sobre el empleo y salarios que conllevan los sistemas basados en el financiamiento general. La capacidad de autoprotección y de enfrentar el desempleo, sin embargo, es limitada, dado que no ofrece *pooling* de riesgos ni asegura, por sí solo, que los trabajadores acumulen recursos suficientes para enfrentar un período prolongado de desempleo. El acceso a otros fondos sería necesario en estos casos. Sin embargo, el financiamiento de los beneficios adicionales acarrea consigo los problemas de riesgo moral asociados a los seguros de desempleo tradicionales.

Inherente en su naturaleza, estos programas no redistribuyen recursos entre hogares y trabajadores de distinto nivel de riqueza. Solo la complementación con recursos generales –como el Fondo Solidario chileno– otorga capacidad de redistribución. Cuán extensa esta sea depende de los requisitos para acceder a ellos. Por ejemplo, la exigencia de 12 cotizaciones continuas en Chile impide que los trabajadores con mayor incidencia del desempleo complementen sus fondos. De acuerdo a Fajnzylber y Reyes (2005), cerca de un 44% de los trabajadores

jóvenes dura menos de un año en el empleo. Los trabajadores más vulnerables son aquellos en firmas pequeñas, y en el sector agrícola y la construcción. Así, la sola existencia de un fondo adicional no asegura la redistribución.

Nuevamente, al igual que en el caso de los seguros de desempleo tradicionales, los trabajadores cubiertos pertenecen al sector formal. Si los trabajadores más pobres no tienen acceso a un contrato porque laboran en el sector informal, entonces los beneficios de estos programas no los alcanzarán.

Los programas basados en capitalización individual son más transparentes en su costo y financiamiento, y están más aislados de presiones políticas sobre los montos de los beneficios y su duración. La posibilidad de que los trabajadores puedan monitorear su cuenta, reduce los espacios para la intervención y el manejo político de los fondos.

Sin embargo, no están totalmente aislados. Los fondos que se acumulan están siempre sujetos a presiones políticas para otros usos –en particular si son administrados por el Estado– y a conflictos de interés típicos del manejo de fondos de terceros –tanto si son administrados por privados como por el sector público.

No obstante, un alto costo de la administración y la posibilidad de que los retornos al ahorro sean negativos cuando las firmas que manejan los fondos tienen utilidades positivas, pone en riesgo la legitimidad del sistema, presionando la intervención estatal y las reformas. La discusión pública en Chile acerca de la administración privada de fondos de pensiones es un ejemplo de la susceptibilidad de un sistema privado de capitalización individual a las presiones de la opinión pública (Consejo Asesor para la Reforma Previsional 2006).

EFECTOS SOBRE LA ECONOMÍA

El nivel de protección de este tipo de sistemas es mayor cuando los *shocks* enfrentados en forma individual no son de larga duración y cuando el salario perdido del trabajador no representa una alta proporción de los ingresos del hogar. Si no, es importante complementar con recursos fiscales que cubran a quienes han agotado sus fondos personales, en cuyo caso el sistema adquiere algunas de las características de los seguros de desempleo tradicionales.

La mayor ventaja de este sistema es que al ser los fondos de propiedad del trabajador, es este quien asume los costos y beneficios de esforzarse por buscar un empleo. Sin embargo, sí se requiere de capacidad de manejo de información, de recaudación y de pago de beneficios. Estas capacidades ya existen en aquellos países que han implementado sistemas de pensiones basados en cuentas individuales, por lo que estos debieran ser candidatos ideales para implementar este tipo de instrumentos.

Para su buen funcionamiento se requiere, no obstante, de un mercado de capitales desarrollado, de una institucionalidad apropiada para la administración de fondos y de una adecuada regulación para evitar conflictos de interés y mal uso de las inversiones. Su gestión puede ser licitada a privados. Si el mercado financiero local no es profundo, puede ser permitida su inversión en el exterior.

Asimismo, bajo este esquema los fondos quedan menos expuestos a presiones políticas. También están más protegidos de la necesidad de reformas impopulares que aseguren su viabilidad financiera, al estar financiados casi totalmente con los aportes recaudados.

Indemnizaciones por años de servicio

Este sistema no solo intenta financiar lapsos de desempleo de trabajadores despedidos: también busca proteger el empleo de quienes cuentan con uno. Las indemnizaciones son un pago de una vez, al momento del despido, proporcional al salario del trabajador y al período en que este estuvo empleado. La fórmula habitual es el pago de un mes por año de servicio, con un cierto tope. Para acceder a estos beneficios, el trabajador debe ser despedido por motivos asociados a la empresa y no a su comportamiento en el empleo. También se requiere un tiempo mínimo de empleo para poder optar a ella. Las indemnizaciones pueden ser exigidas por ley, o pactadas voluntariamente con los trabajadores.

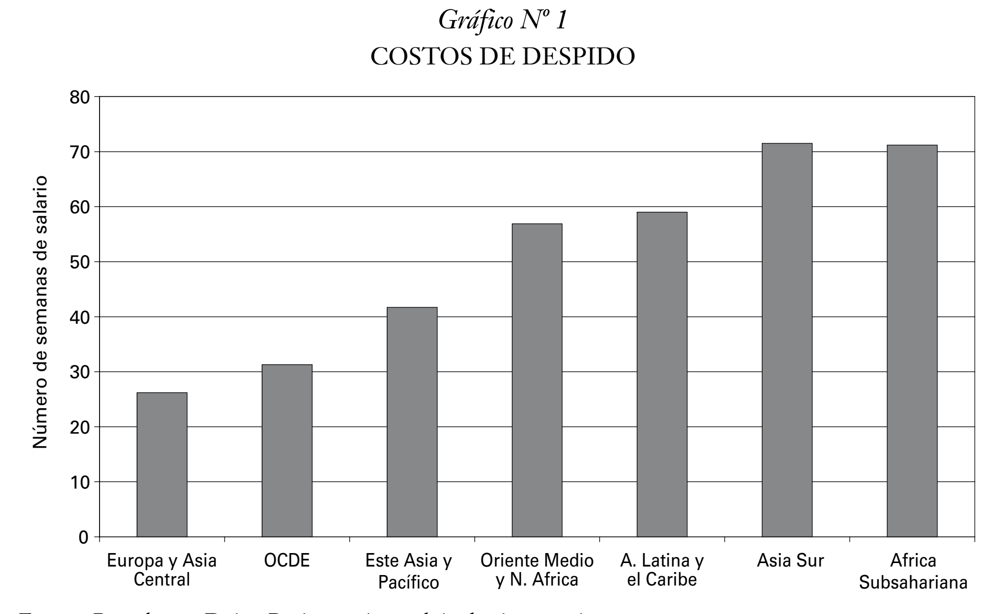
La legislación exige que el despido sea justificado y que el trabajador sea notificado con antelación o compensado en caso de no existir notificación. La regulación le da el derecho al trabajador a apelar el despido y muchas veces le otorga la posibilidad de recuperar el empleo si la apelación tiene éxito. En el caso de despidos masivos, se exigen procedimientos administrativos que incluyen la negociación formal con las organizaciones de trabajadores o con la autoridad. El objetivo de estas regulaciones es asegurar que, dada la asimetría de información existente, los despidos sean justos y que las empresas internalicen los costos sociales del cierre de una planta o de un despido masivo (Bertola 2005).[6]

Al igual que en el caso de los seguros de desempleo, también existen grandes diferencias a través del mundo en estos pagos por despido. Por ejemplo, de acuerdo a los datos de Botero et al. (2004), los costos de despido en Brasil

[6] En algunos países como Francia, sin embargo, los costos de despido se relacionan más con los procedimientos administrativos que con los pagos a los trabajadores. Estos procedimientos generan incertidumbre respecto de los resultados y de los costos finales de las decisiones de despido. Ver Blanchard (2004a) para una mayor discusión.

equivalen a 165 semanas de salario, mientras que en Estados Unidos no se paga tal indemnización. El Gráfico Nº 1 muestra una versión actualizada a 2006 del índice de Botero et al. (2004), realizada por el Banco Mundial.[7] El indicador expresa el costo en número de salarios semanales e incluye el requerimiento de notificación adelantada, indemnizaciones por años de servicio y otras penalizaciones por despidos. En promedio, los costos de despido totales en América Latina son casi dos veces el promedio de la OCDE, y se encuentran entre los más altos del mundo.

Gráfico Nº 1
COSTOS DE DESPIDO



Fuente: Base datos «Doing Business» (www.doingbusiness.org).

Una alta protección al empleo es un sustituto parcial de un seguro de desempleo. De hecho, los datos confirman que los países que tienen un seguro de desempleo menos generoso tienden a tener regulaciones de protección del empleo más estrictas (Boeri et al. 2000). Asimismo, las indemnizaciones pueden ser entendidas como complementarias a un seguro de desempleo, pues mientras el segundo otorga protección durante el lapso de desempleo, el primero reconoce los costos que envuelven la pérdida misma del empleo, como la desvinculación de las redes de contacto y una reducción en la autoestima y destrezas laborales, los que pueden ser más altos mientras mayor sea la antigüedad del trabajador en el empleo.

---

[7] Ver www.doingbusiness.org. De acuerdo al índice, un mes es equivalente a cuatro semanas y un tercio.

EFECTOS

Las indemnizaciones por años de servicio entregan un pago de una vez al trabajador despedido. Este pago permite financiar la búsqueda de un nuevo empleo sin los incentivos perversos asociados a los seguros de desempleo, porque la duración y el monto del beneficio no dependen del estatus en el mercado laboral del trabajador, ni de su esfuerzo de búsqueda. De este modo, el sistema de indemnizaciones promueve una búsqueda más rápida y eficiente de empleo.

Este sistema tiene ventajas adicionales. Por una parte, permite que las empresas internalicen, al menos en parte, los costos que envuelve la pérdida del empleo, como la desvinculación de las redes de contacto y una reducción en la autoestima y destrezas laborales, los que pueden ser más importantes mientras mayor sea la antigüedad del trabajador en el empleo. Adicionalmente, si las firmas son menos adversas al riesgo que los trabajadores –por ejemplo, porque ellas tienen una mayor capacidad de diversificación–, entonces los contratos que aseguran un salario al trabajador despedido elevan el bienestar social (Baily 1974; Gordon 1974; Azariadis 1975).

Por otra parte, como las indemnizaciones aumentan la duración de las relaciones entre trabajador y empleador, se promueve el entrenamiento y la capacitación en el empleo. Adicionalmente, como la transferencia es pagada en forma directa por el empleador, no se requiere que el Estado incurra en los costos administrativos requeridos para determinar quién es elegible para recibir beneficios. Así, las indemnizaciones por años de servicio son un medio para dar seguridad a los desempleados en los países en los que la capacidad institucional es limitada.

Estas ventajas del sistema contrastan con una serie de efectos negativos sobre el funcionamiento del mercado laboral. En particular, las indemnizaciones reducen la intensidad de flujos en el mercado laboral, reduciendo la creación y destrucción de puestos de trabajo. Si bien los efectos teóricos sobre el nivel de desempleo son ambiguos, la evidencia empírica indica que hay un efecto negativo sobre el empleo. La menor tasa de creación de empleo y la menor rotación laboral hacen más lenta la dinámica de productividad agregada, reduciendo el crecimiento económico.

Las regulaciones sobre la seguridad del empleo tienen efectos disímiles sobre los distintos tipos de trabajadores. Por una parte, si los costos de despido se relacionan positivamente con la antigüedad, entonces los trabajadores más jóvenes y los de mayor rotación –mujeres y trabajadores de menor educación– tendrán una mayor tasa de despido y una menor probabilidad de encontrar un nuevo empleo. Asimismo, las indemnizaciones por años de servicio reducen la elasticidad de los salarios ante fluctuaciones en la demanda, segregando a los trabajadores entre los que están protegidos por la regulación y los que no lo están.

También genera mayores reducciones en el empleo de los trabajadores cuya oferta es más elástica. Pagés y Montenegro (2005), utilizando datos para Chile, muestran que los períodos de mayores costos de despido están efectivamente asociados con una mayor incidencia relativa del desempleo y del trabajo informal entre los trabajadores jóvenes, las mujeres y los de menor capacitación.

Las indemnizaciones, además, son un seguro limitado contra el desempleo. Por ejemplo, si el desempleo es de larga duración, el pago puede no alcanzar a cubrir las necesidades del trabajador. Asimismo, si la empresa quiebra, es posible que el valor de los activos liquidados no alcance para cubrir los beneficios de los trabajadores, traspasando los riesgos a los empleados. Las empresas, adicionalmente, tienen incentivos para contratar de manera temporal a los trabajadores o para no firmar contratos, dejándolos desprotegidos. Así, como el seguro comparte riesgos solo al interior de la empresa y como los beneficios no tienen el financiamiento asegurado, los trabajadores no están libres del riesgo de no poder cobrar la indemnización cuando se trata de firmas en problemas. Por último, el sistema conlleva costos no monetarios e incertidumbre cuando la efectividad de los pagos está asociada a juicios sobre la causa del despido o a procedimientos administrativos.

En resumen, las indemnizaciones por año de despido tienen ciertas ventajas en términos de monitoreo y administración. No obstante, una extensa literatura empírica sugiere que una mayor protección laboral se relaciona con menores tasas de empleo y con un menor crecimiento de este, una mayor informalidad y una mayor duración del desempleo (Lazear 1990; Heckman y Pagés 2003; BID 2003; Haltiwanger et al. 2003; Kugler 2005). Las indemnizaciones, por tanto, tienen efectos importantes sobre la eficiencia agregada y el funcionamiento del mercado laboral, ofreciendo una diversificación limitada de los riesgos. De este modo, se trata de una opción poco atractiva de protección social en el desempleo.

Desde el punto de vista de la redistribución, las indemnizaciones por año de servicio se entregan solo a una fracción de los trabajadores del sector formal. Debido a la informalidad y al uso de contratos temporales, en la práctica los beneficios tienden a llegar a los trabajadores de los hogares en los quintiles más altos de la distribución del ingreso. De acuerdo a un estudio del Centro de Investigación Laboral y Previsional de la Universidad de Chile, en Chile un 66% de los pagos llegan a trabajadores en el 20% más rico de la población. Los trabajadores en los dos primeros quintiles acceden apenas a un 7% de los beneficios entregados. MacIsaac y Rama (2001), por su parte, estiman que en Perú solo la mitad de los trabajadores con derecho a indemnizaciones las recibe. La cobertura efectiva está concentrada en los trabajadores de mayor riqueza, pues tienen una mayor probabilidad de tener un contrato por escrito y de trabajar en una empresa grande con una alta tasa de sindicalización.

La dualidad del mercado laboral genera esta regresividad del sistema. La cobertura es limitada y solo quienes tienen acceso a trabajos estables y de mejor remuneración son beneficiados. En cambio, los trabajadores marginales, los de menor salario y mayor rotación, no alcanzan a cumplir los requisitos o no consiguen contratos formales, por tanto quedan excluidos. Es el mismo sistema, además, el que contribuye a la formación de mercados segmentados. Por tanto, es probable que las indemnizaciones por años de servicio tengan un desempeño inferior al de los seguros de desempleo en materia distributiva.

La protección laboral suele ser popular entre los trabajadores, pues es vista como un mecanismo de redistribución desde los empleadores hacia los trabajadores. Sin embargo, las ganancias no cubren a todos los trabajadores, dado que fomentan mercados duales. A pesar de esta cobertura incompleta y de los problemas de eficiencia que se le asocian, son difíciles de reformar porque los trabajadores organizados –quienes tienen mejor acceso a los beneficios– suelen tener la capacidad para bloquear estas reformas. La experiencia muestra que la dificultad para reducir beneficios y elevar la flexibilidad laboral es resistida tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.[8]

De acuerdo a Saint Paul (1997, 1999, 2002), es más probable que se legislen medidas de protección laboral en países donde los trabajadores tienen un mayor poder de negociación. Ahí también es más difícil reformarlas. Esto se debería a que los *insiders* están dispuestos a mantener un estándar de vida inferior –porque la protección reduce la rotación y lleva a que los trabajadores permanezcan en empresas menos productivas– a cambio de una mayor duración en el empleo. Esta mayor duración está asociada a rentas, porque los trabajadores que tienen un empleo reciben salarios por sobre lo que los desempleados estarían dispuestos a aceptar. Como las reformas tienden a disipar estas rentas, los trabajadores con empleo las resisten. Mientras mayor es el desempleo y mayores las rentas, menor es el apoyo político que los trabajadores empleados darán a reformas que flexibilicen el mercado laboral.

EFECTOS SOBRE LA ECONOMÍA

Este sistema otorga seguros limitados, pero con costos importantes para la economía. Pueden ser instituidos, sin embargo, en países donde la capacidad de administración y monitoreo es especialmente baja, porque la entrega de beneficios proviene directamente del empleador. Sin embargo, cuando las indemnizaciones

---

8 Blanchard (2004b) describe cómo Europa ha tenido éxito al desregular sus mercados financieros y de bienes, pero no así el laboral.

no son a todo evento, el sistema conlleva costos asociados a juicios o a procedimientos administrativos. La existencia de un sistema judicial eficiente reduce la incidencia de este problema.

En resumen, la discusión muestra que cualquier seguro involucra costos de eficiencia. Sin embargo, dadas las circunstancias particulares de cada país, es posible diseñar sistemas que eleven la protección, minimizando los costos sobre los distintos ámbitos de la economía.

¿Qué efectos tienen los distintos sistemas de seguro sobre la economía, en particular sobre el funcionamiento del mercado laboral? ¿Qué efectos tienen sobre la distribución del ingreso? ¿Cómo interactúan con la economía política?

La discusión anterior sugiere que ningún programa de seguridad para el trabajador cesante está exento de costos sobre la eficiencia del mercado laboral. El desafío, por tanto, es proveer de un nivel de protección adecuado, minimizando los efectos negativos sobre la economía.

Qué tipo de sistema implementar y cómo diseñarlo depende crucialmente, por tanto, de las características específicas del país. En esta sección analizamos algunos elementos a considerar que permiten generar pautas para el diseño e implementación de sistemas de protección en el desempleo. En particular, discutimos cómo el tipo de *shocks* que enfrenta la economía, el funcionamiento de los mercados laboral y de capitales, la capacidad de monitoreo y el tamaño del sector informal, afectan la viabilidad y efectividad de los distintos tipos de seguros.

2. Seguridad financiera en la vejez

Junto con el proceso de envejecimiento, las personas pueden perder parte de sus capacidades físicas o intelectuales, y sus conocimientos y experiencias pueden perder vigencia ante la aparición de nuevas tecnologías. Ante esta situación, las personas tienen menos control sobre actividades alternativas que pudieran desempeñar, o pueden recurrir a la migración para mejorar sus expectativas laborales. Más aun, junto con la disminución de la capacidad de generación de ingresos, aumentan también los gastos asociados con el cuidado de la salud, cuyos costos han ido aumentando significativamente en los últimos años. Llegar a la vejez sin contar con mecanismos adecuados de protección financiera se ha convertido en uno de los riesgos principales enfrentados por las personas. No solo se trata de un riesgo que implica importantes recursos financieros, sino que, gracias a las mejoras nutricionales y de salud disponibles, ha dejado de ser una posibilidad remota, convirtiéndose en un fenómeno cada vez más común en el mundo.

Aunque las personas suelen contar con mecanismos informales de protección en la vejez (particularmente la ayuda financiera y de cohabitación en

residencias de los hijos u otros parientes), gran parte de la protección depende de la capacidad personal de acumular activos durante la vida laboral (mecanismo de autoaseguro), de esquemas contributivos obligatorios organizados por los Estados, o de programas asistenciales de protección contra la pobreza en la vejez.

Los dos mecanismos básicos de protección, seguros y ahorro (o autoaseguro), se ven afectados por algunos de los mismos problemas discutidos en el capítulo anterior –heterogeneidad de riesgos y riesgo moral– y por otros que toman relevancia especial en el contexto de las pensiones.

En primer lugar, los hogares suelen ser sumamente heterogéneos en cuanto a su capacidad de ahorrar para la vejez, sobre todo en los países en vías de desarrollo donde la desigualdad de oportunidades constituye un rasgo habitual y se traduce en la incapacidad sistemática de algunos grupos de generar ingresos suficientes para permitir postergar parte del ingreso presente por un consumo futuro, más aun en generar ahorro para un evento «tan lejano» como la vejez. Esto hace que mecanismos puros de aseguramiento colectivo impliquen subsidios sistemáticos hacia ciertos grupos de la población. Aunque estos mecanismos de redistribución pueden ser deseables desde el punto de vista de la equidad social, también pueden implicar un fuerte desincentivo a participar en este tipo de esquemas y en algunos casos pueden significar importantes costos fiscales.

En segundo lugar, los problemas de riesgo moral, asociados con la dificultad de observar el esfuerzo individual por realizar los aportes a los esquemas colectivos de aseguramiento, pueden elevar significativamente el costo de estos esquemas, lo cual se traduce en primas elevadas (tasas de aporte) o subsidios crecientes de parte del Estado.

Aunque los problemas de incentivos a la participación y riesgo moral pueden en parte ser mitigados instaurando la participación obligatoria de todos los trabajadores, en la práctica la dificultad administrativa de fiscalizar el cumplimiento de estas obligaciones hace que estos riesgos estén siempre presentes y deban ser considerados seriamente al momento de diseñar un sistema de pensiones. Los esquemas de pensiones observados en el mundo suelen reflejar una tensión permanente entre la redistribución hacia los grupos más desprotegidos (mayor aseguramiento) y el deseo de asegurar un financiamiento sostenible de los beneficios y altas tasas de participación mediante una relación más directa entre aportes y beneficios, lo cual implica una mayor segmentación de riesgos y menor redistribución.

Por último, un aspecto que afecta particularmente la elección de mecanismos de protección financiera para la vejez, es la excesiva valoración de los individuos por el consumo presente en comparación con el consumo futuro. Esto hace que, incluso ante el pleno conocimiento de la significativa probabilidad y

alto costo de llegar a la vejez sin un nivel apropiado de recursos, los individuos no ahorren lo suficiente, haciendo necesaria la intervención del Estado mediante la introducción de la obligatoriedad de contribuir a esquemas contributivos, sean estos basados en el aseguramiento colectivo o en el ahorro individual.

La naturaleza eminentemente intertemporal de los esquemas de ahorro para la vejez, que hace que la miopía individual sea un aspecto central a considerar en la organización de esquemas de pensiones, tiene su paralelo a nivel de los gobiernos, cuyas acciones e intervenciones suelen tener impactos y costos de corto y largo plazo. En la medida en que los gobiernos, los partidos o la memoria histórica sean de menor duración que el efecto de cambios a los sistemas previsionales (generalmente en sincronía con los procesos demográficos), los gobernantes podrían verse tentados de acceder a los beneficios políticos de decisiones populares cuyos costos sean solo apreciables en el mediano o largo plazo. Este es un elemento adicional a considerar en el diseño de los sistemas de pensiones.

Otro elemento de particular relevancia en el contexto actual es la situación de protección previsional para las mujeres. Los cambios observados en los patrones de creaciones y disoluciones matrimoniales tienden a reducir los mecanismos tradicionales de protección hacia la mujer, basados en la cobertura a través de las jubilaciones del marido o las pensiones de sobrevivencia emanadas de este. Asimismo, el estrechamiento entre participación contributiva y jubilaciones, propio de los pilares basados en el ahorro individual, deja a la mujer que rompe su vínculo matrimonial en una situación disminuida debido a la interrupción en las carreras profesionales por motivaciones asociadas al cuidado infantil o de otros familiares.[9]

2.1. Sistemas de pensiones en el mundo

Históricamente, los países han estructurado sus sistemas de protección para la vejez en una gran variedad de formas y, en la mayoría de los casos, la protección descansa en varios pilares que, con mayor o menor grado de integración, buscan prevenir la pobreza en la vejez a la vez que asegurar durante la vida pasiva un nivel de consumo similar al de la vida activa.

[9] Los sistemas de beneficio definido también presentan una relación entre la historia contributiva y las jubilaciones; sin embargo, proveen un seguro implícito contra entradas tardías en el mercado laboral o aportes por bajo monto durante los primeros años. Los sistemas de contribución definida, en cambio, otorgan particular importancia a los aportes realizados durante la juventud y se ven directamente afectados por cotizaciones por bajo monto.

En lo que sigue discutiremos las implicancias de las distintas opciones en relación a sus efectos sobre la eficiencia económica y la capacidad de mitigar los riesgos asociados con el financiamiento de la vejez, los impactos redistributivos, la sostenibilidad financiera y la economía política.

Una forma de clasificar la diversa institucionalidad presente en el mundo dice relación con la fuente de financiamiento de los beneficios recibidos durante la vejez:

- *Esquemas no contributivos:* se trata de beneficios cuyo monto no guarda una relación directa con los aportes que una persona pudo haber realizado durante su vida laboral. Bajo esta categoría se incluyen esquemas de pensiones universales (beneficios uniformes para todos los ciudadanos a partir de cierta edad), o las pensiones focalizadas o asistenciales (solo disponibles para las personas que no cuenten con protección suficiente por parte de otras fuentes). Hasta cierto punto, también se pueden incluir bajo esta categoría los elementos progresivos de algunos esquemas de beneficio definido o los esquemas de pensiones mínimas que han acompañado algunos programas de contribución definida. Estos últimos cumplen un objetivo de prevención de pobreza en la vejez, aunque están limitados por estar asociados con niveles mínimos de participación en los esquemas contributivos.
- *Esquemas contributivos de participación obligatoria:* se trata de sistemas organizados por los Estados, los cuales exigen de todos los trabajadores dependientes (en algunos casos también de los independientes) un aporte vinculado a su nivel de ingreso y que entregan beneficios asociados con el historial de cotizaciones de las personas.[10] En esta categoría se encuentran, en primer lugar, los sistemas de *beneficios definidos*, cuyas reglas de cálculo siguen en su esencia características de esquemas de aseguramiento colectivo, en tanto se garantiza un cierto estándar de beneficio (por ejemplo, una cierta fracción del ingreso imponible durante la vida activa) y en los cuales los individuos favorecidos con mejores historias previsionales tienden a subsidiar a los individuos menos afortunados. En la práctica, el Estado suele actuar como asegurador de última instancia, cubriendo la diferencia entre los aportes al sistema y los beneficios pagados del mismo. Por lo general, esta forma de organización de los beneficios es propia de los sistemas llamados de reparto, bajo los cuales las pensiones de una generación son financiadas fundamentalmente a partir de los aportes de

[10] Los aportes suelen ser repartidos entre el trabajador y su empleador, y en algunos casos, también participa el Estado.

las generaciones más jóvenes. Bajo esta categoría también se incluyen los esquemas de *contribución definida*, mucho más cercanos a los sistemas de autoseguro, en la medida en que los beneficios guardan una relación actuarial con los aportes realizados y no existe redistribución directa entre individuos. Este tipo de sistemas fue introducido en las últimas décadas, siendo el caso paradigmático la reforma chilena de 1980, la cual sustituyó paulatinamente los múltiples sistemas de reparto y beneficio definido existentes hasta ese momento, por un sistema único de cuentas individuales de ahorro obligatorio, administradas por empresas privadas en competencia, dejando en el Estado un rol supervisor.[11]

- *Esquemas contributivos de participación voluntaria*: en esta categoría se encuentran los esquemas de ahorro individual propiciados por el Estado a través de incentivos tributarios y los esquemas de pensiones ocupacionales, generalmente asociados a empresas individuales o agrupaciones gremiales de empresas, en las que los empleadores realizan un aporte a nombre del beneficiario, por lo general con ventajas tributarias. Estos últimos pueden ser de beneficio o contribución definida, aunque son prácticamente inexistentes en América Latina y el Caribe.

El debate mundial, aunque con significativas diferencias regionales, se ha centrado en los últimos años en la conveniencia o no de introducir o fortalecer los pilares de capitalización individual, reduciendo la importancia relativa de los sistemas basados en el reparto y beneficio definido. Más recientemente, y sobre todo a la luz de la experiencia sueca, ha tomado fuerza el concepto de mantener la lógica de financiamiento mediante el reparto, pero introduciendo el principio de equivalencia a nivel individual a través de la instauración de cuentas individuales nocionales.

Debido a la preponderancia a nivel internacional y la importancia en cuanto a la cobertura que ofrecen a la población beneficiada, esta sección se centrará en la segunda categoría (sistemas contributivos de participación obligatoria), aunque volveremos más adelante al rol central que deben jugar los pilares no contributivos en la lucha contra la pobreza en países en vías de desarrollo. También volveremos a la importancia de contar con una adecuada integración entre los componentes contributivos y no contributivos.

[11] Otro ejemplo de esquema de contribución definida corresponde al introducido por la reforma sueca de mediados de la década de 1990, la cual mantuvo el esquema nacional de reparto, pero introdujo el concepto de cuentas individuales nocionales, en las cuales se acumulan «virtualmente» los aportes individuales y estos se «rentabilizan» de acuerdo a una tasa de retorno común, definida sobre la base de una regla actuarial.

Sistemas de reparto y beneficio definido

La forma más común adoptada por los Estados para proveer beneficios de vejez a su población consiste en contratos intergeneracionales de reparto y beneficio definido. Estos sistemas financian los beneficios de sus pensionados a partir de los aportes de los trabajadores en etapa activa (esquemas de reparto). En algunos casos, cuando la población es relativamente joven, con cohortes de trabajadores que aparecen como numerosas respecto a las cohortes en edad de jubilar, se establecen fondos de reserva destinados a financiar el costo adicional de las prestaciones de estas generaciones al momento del retiro. En algunos casos, dichos fondos han sido destinados a usos de escaso retorno económico, reduciendo su capacidad de suavizar el impacto de las jubilaciones de cohortes de mayor tamaño.

Los sistemas organizados bajo la lógica del reparto suelen además establecer reglas de cálculo de beneficios en que se promete una fracción cierta de los ingresos de los últimos años a los trabajadores que cumplan con requisitos mínimos de años de participación (beneficio definido). Numéricamente, estas reglas suelen expresarse de la siguiente forma:

$$\text{Pensión} = \text{tasa de reemplazo} * \text{ingreso base}$$

La tasa de reemplazo suele ser creciente con el número de períodos aportados al sistema, mientras que el ingreso base suele estar calculado como un promedio de los ingresos imponibles en los últimos años, previos al momento de jubilarse. Este último elemento, la dependencia de los últimos años de aporte para el ingreso base y no de la totalidad del historial laboral, provee al mismo tiempo un beneficio a los participantes (una suerte de seguro contra cotizaciones tardías o por bajo monto durante la juventud) y crea un importante riesgo moral, puesto que incentiva los aportes por el mínimo monto posible cuando joven y por el máximo monto posible al acercarse a la edad de retiro. Este tipo de comportamiento, factible en sociedades con escasa capacidad de fiscalización de los contratos laborales, tiende a presionar sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas, al crear desequilibrios importantes entre el valor presente de los aportes y el de los beneficios.

Al ser sistemas de beneficio definido, en que se realiza una promesa sobre la generosidad de los beneficios, la que no guarda una relación actuarial con los aportes realizados, resulta fundamental modificar gradualmente los parámetros del sistema de modo de mantener el equilibrio financiero de largo plazo. Esto suele implementarse mediante estudios actuariales periódicos, los cuales evalúan la solvencia financiera de los sistemas y sugieren cambios paramétricos,

generalmente impopulares, tales como elevar la tasa de cotización, postergar la edad de jubilación y reducir los beneficios.

EFECTOS

Desde sus inicios, los sistemas de pensiones basados en el reparto y beneficio definido fueron concebidos bajo la lógica de seguros. Aunque todos los trabajadores aportan una fracción similar del ingreso al fondo común, los beneficios están mayormente relacionados con los ingresos percibidos durante los últimos años de la vida laboral y con la densidad de los aportes realizados (la fracción de la vida adulta en que una persona contribuyó), con lo cual los individuos que realizan aportes significativos en los primeros años laborales compensan a los trabajadores menos afortunados (que cotizaron por montos bajos o en forma tardía). En la práctica, estos sistemas tienden a redistribuir recursos de diversas formas:

- Redistribución intergeneracional desde las generaciones más jóvenes hacia las cohortes anteriores, debido al progresivo envejecimiento de la población, el cual acarrea un debilitamiento de la relación de trabajadores por pensionado y aumentos en las tasas de cotización.
- Los individuos que no alcanzan a cumplir los requisitos mínimos de acceso suelen quedar sin derecho alguno, subsidiando a los trabajadores con mayores densidades. Por otro lado, al existir tasas de reemplazo máximas, los individuos con densidades altas tienden a subsidiar al resto de los afiliados.
- Debido a la importancia especial de los últimos años de ingreso, los individuos con trayectorias con mayores tasas de crecimiento (generalmente asociados a mayores niveles educacionales) tienden a ser subsidiados por los individuos con trayectorias más constantes.
- Los trabajadores pertenecientes a gremios laborales con mayor poder de negociación (Fuerzas Armadas, poder judicial, Parlamento y trabajadores federales, entre otros) suelen crear sus propios regímenes particulares, con beneficios especialmente generosos, fuertemente subsidiados por el Estado.
- En algunos casos, las reglas de beneficios incorporan elementos explícitos de redistribución progresiva, al ofrecer mayores tasas de reemplazo a los individuos de menores ingresos. El ejemplo más común de este tipo de prácticas corresponde al establecimiento de un piso a las pensiones del sistema (pensiones mínimas).

- En general, este tipo de sistemas suele tener elementos especiales de redistribución positiva hacia las mujeres, compensando su menor participación en los mercados laborales formales con menores requisitos de acceso o menores edades de jubilación. Asimismo, al ser los beneficios independientes del sexo del afiliado, implican un elemento adicional de redistribución, debido a la mayor esperanza de vida de las mujeres. Este último elemento también implica redistribución hacia los trabajadores de mayores ingresos o mayor educación, quienes, debido a su favorecido acceso a mejor nutrición y servicios médicos, suelen contar con mayores expectativas de vida.

En general, los subsidios anteriores, más que tratarse de arreglos para compartir el riesgo, toman la forma de redistribuciones relativamente sistemáticas entre grupos de personas. Como se puede apreciar en la enumeración anterior, estas formas de redistribución no siempre son progresivas.

En definitiva, el rol de aseguramiento de los sistemas de reparto es relativamente menor, en parte explicado por la fuerte heterogeneidad de ciclos de vida de diferentes grupos poblacionales. Quizás el principal componente de protección social progresivo de estos sistemas viene dado por las pensiones mínimas, las cuales suelen asegurar, al menos para aquellos individuos con cierta capacidad de realizar aportes en forma constante durante la vida laboral, un ingreso mínimo para evitar la pobreza en la vejez. Debido a los altos niveles de informalidad presentes en muchos países de la región latinoamericana, este rol suele estar muy acotado y no debería ser considerado como sustituto para un adecuado pilar de naturaleza no contributiva.

En relación a la eficiencia económica, los sistemas de reparto pueden juzgarse a la luz de al menos dos elementos centrales: los incentivos a incorporarse al sector formal (o de alta productividad) de la economía y el posible efecto sobre el ahorro nacional, la inversión y el crecimiento. Aunque estos últimos elementos no suelen ser considerados en forma central en la definición de objetivos de un sistema de pensiones, la naturaleza intertemporal del ahorro para la vejez se presenta como un vehículo ideal para estimular el desarrollo de mercados de instrumentos de inversión de largo plazo, tales como obras privadas de infraestructura o instrumentos hipotecarios.

Desde el punto de vista de los incentivos a la formalidad, sobre todo en un contexto de escasa capacidad de fiscalización de las relaciones laborales o en economías eminentemente agrícolas, se ha argumentado que algunos de los elementos redistributivos pueden desincentivar la participación de ciertos grupos. La idea es que más que una inversión en ahorro para la vejez, los aportes son parcialmente vistos como un impuesto al trabajo formal. Por otro lado, los sistemas de reparto han sido fuertemente afectados por los procesos de envejecimiento

demográfico presentes en todo el planeta, lo cual suele traducirse en crecientes tasas de cotización, necesarias para financiar los beneficios de cohortes numerosas. En la medida en que estos aportes sean vistos como impuestos a la formalidad, o que no exista certeza respecto de la capacidad de los gobiernos de cumplir con los beneficios prometidos, la participación en estos sistemas puede implicar fuertes sacrificios para las actividades laborales de escasa productividad. En la práctica, como veremos más adelante, estos argumentos de naturaleza económica no han podido ser comprobados en la realidad. Los países que han reemplazado sus sistemas de reparto por esquemas basados en la capitalización individual, sin elementos redistributivos y con tasas de cotización sustancialmente menores, no han experimentado aumentos significativos en los niveles de formalidad de su fuerza de trabajo. Una interpretación es que, por un lado, el fenómeno de la informalidad tiene muchas más dimensiones que la sola magnitud de las contribuciones a la seguridad social (como los costos de transacción asociados a la formalización, la tributación de empresas, el cumplimiento con la legislación laboral y de higiene y seguridad, entre otros), y por otro lado, la jubilación es en cualquier caso un problema que pesa poco en las decisiones de los adultos jóvenes, teniendo el sistema elegido escaso efecto sobre sus niveles de formalidad.

La influencia que un sistema de reparto tiene sobre la economía de un país depende directamente de la capacidad de las instituciones de velar por el cumplimiento de los principios actuariales de este tipo de sistemas. Si los fondos de reserva son administrados en forma adecuada por inversionistas especializados y aislados del manejo político, estos pueden ayudar a desarrollar un mercado de instrumentos de inversión de largo plazo, proporcionando al mismo tiempo una fuente efectiva de financiamiento de las pensiones. A la vez, si se asigna el valor adecuado a la importancia de realizar estudios actuariales frecuentes y de seguir las recomendaciones de ajustes paramétricos, los costos asociados al costo demográfico pueden ser adecuadamente redistribuidos entre generaciones, evitando de esta forma el crecimiento indiscriminado de las tasas de cotización. La experiencia de los países subdesarrollados suele ser muy diferente. Los fondos de reserva suelen ser aprovechados para otros fines (por lo general en inversión social o en beneficios especiales para los trabajadores) y los ajustes paramétricos suelen ser postergados para los gobiernos o generaciones futuras. Esto se traduce en sistemas crecientemente dependientes de los subsidios estatales, fuertes presiones fiscales y escaso espacio para el financiamiento de pilares no contributivos destinados a paliar los problemas de informalidad crónica de algunos segmentos.[12]

[12] Para una revisión crítica de estos argumentos, ver CEPAL (2006).

En definitiva, aunque los esquemas organizados bajo la lógica del reparto y beneficio definido otorgan cierta certeza respecto de la capacidad de mantener durante la vejez un estándar de vida similar a la etapa activa, protegiendo razonablemente al trabajador contra los ciclos económicos o financieros y el riesgo de sobrevida, la economía política de las reformas, necesarias para mantener solventes estos sistemas, suele ser su principal debilidad. En efecto, la creciente necesidad de realizar ajustes paramétricos impopulares para hacer frente a los procesos de transición demográfica recientes se ve enfrentada con las crecientes presiones políticas por mayor protección social derivada de los procesos de globalización y apertura comercial de las economías emergentes.

Sistemas de contribución definida y capitalización individual

Aunque la mayoría de los países con sistemas de reparto han optado por mantenerlos, introduciendo cada cierto tiempo reformas a los parámetros básicos (edades de jubilación, tasas de aporte, mecanismos de indexación de las pensiones y requisitos de elegibilidad), algunos países han optado por realizar cambios más radicales en la forma de financiar y administrar las pensiones. El ejemplo paradigmático de reforma estructural desde un sistema previsional basado en el reparto y beneficio definido hacia uno de capitalización individual corresponde a la reforma chilena de 1980.

Bajo este tipo de sistemas no se establece una promesa explícita respecto de la tasa de reemplazo de las pensiones, ni se produce redistribución alguna entre los participantes. Los beneficios dependen directamente de los aportes realizados durante la etapa activa, capitalizados sobre la base del retorno de los activos financieros en que fueron invertidos. El saldo acumulado al momento de jubilarse es utilizado para comprar una renta vitalicia por parte de una compañía de seguros (un flujo constante hasta el momento de fallecer) o es devuelto al afiliado en pagos mensuales, generalmente decrecientes con la edad (retiro programado). La equivalencia financiera a nivel individual garantiza, por un lado, la sostenibilidad financiera del sistema en su conjunto, pero al mismo tiempo traslada los riesgos laborales y financieros al individuo. La fórmula de beneficios puede representarse en forma simplificada como:

$$\text{Pensión en } t \cong \text{saldo acumulado en } t/\text{esperanza de vida en } t$$

Enfrentados a los desafíos del envejecimiento poblacional y de las crecientes presiones fiscales sobre los sistemas de reparto, diversos países han adoptado reformas similares a la chilena (particularmente en América Latina y Europa

Oriental). La opción más común en el mundo, sin embargo, y en especial en los países desarrollados, sigue siendo la de mantener los regímenes basados en el reparto y el beneficio definido, introduciendo reformas paramétricas orientadas a mantener la estabilidad financiera de largo plazo de los sistemas previsionales.

En otros casos, los países han optado por transitar hacia esquemas de contribución definida, pero sin modificar la forma de financiamiento. Tal es el caso de la reforma sueca de la década de 1990, la cual involucró importantes cambios en la forma de operar el sistema de reparto nacional, manteniendo la administración en manos del Estado y la estructura de financiamiento –sistema de reparto con administración de un fondo de reserva. Sin embargo, el nuevo sistema alteró la estructura de beneficios, pasando desde el beneficio definido hacia una regla de cálculo similar a los sistemas de capitalización, en la que los aportes individuales de toda la vida laboral son contabilizados en cuentas individuales «nocionales» y rentabilizados a una tasa única que refleja el crecimiento de la masa salarial y los ajustes automáticos necesarios para mantener el equilibrio financiero de largo plazo. Los fondos «nocionales» son transformados en un flujo vitalicio de pagos, calculados actuarialmente en función de la esperanza de vida de la cohorte correspondiente al momento de jubilarse.[13] La forma de cálculo de las pensiones es similar a los sistemas de capitalización, solo que el saldo es un saldo virtual y su retorno está determinado más por la dinámica demográfica y laboral, que por el retorno al capital.

En el contexto latinoamericano, la reforma al régimen previsional de los trabajadores del sector privado introducida por Brasil en 1999 incorporó criterios actuariales en la forma de cálculo de las pensiones por antigüedad, de forma de acotar el alto costo de las jubilaciones a edad temprana, pero sin alterar la estructura general del sistema, basado en el reparto. Por su parte, la reforma boliviana de 1997 estableció un sistema similar al chileno, pero en que la competencia se dio «por la cancha», donde los fondos son administrados por las dos administradoras privadas ganadoras (en dos regiones del país) de un proceso de licitación por menor costo.

EFECTOS

Una reforma estructural como la chilena implica cuatro cambios fundamentales con respecto a los esquemas clásicos basados en el reparto y el beneficio definido (CEPAL 2006): i) un cambio en la equidad y *portabilidad de los beneficios*,

[13] A diferencia del modelo chileno, las pensiones son pagadas por el Estado, sobre la base de tablas de mortalidad unisex.

desde un esquema en que los aportes y beneficios dependían del tipo de inserción laboral y del poder de negociación de ciertos grupos de trabajadores hacia un esquema único de cuentas individuales que acompañan al trabajador, en forma independiente a los cambios de ocupación, empleador o sector económico; ii) un cambio en la *estructura de financiamiento*, desde el reparto (trabajadores activos financian las pensiones de los pasivos) hacia el ahorro individual (pensiones son financiadas mediante el ahorro realizado por cada trabajador); iii) un cambio en la *forma de cálculo* de las prestaciones, desde el beneficio definido (una fracción predeterminada del ingreso de los últimos años de aporte) hacia la contribución definida (la tasa de aporte se mantiene constante y la pensión depende del saldo acumulado y la esperanza de vida al momento de jubilarse); iv) un cambio en la *administración del sistema*, desde el ámbito público hacia la administración por parte de empresas privadas, las cuales cobran un cargo explícito por sus servicios y compiten por atraer a los trabajadores.

La conceptualización anterior es particularmente útil para distinguir entre los diferentes efectos que este tipo de reformas puede tener sobre el gasto fiscal, el ahorro, los mercados financieros, la economía, la cobertura previsional y los costos asociados al sistema de pensiones. Algunos de estos efectos potenciales en términos de redistribución, formalización, cobertura y costo fiscal se resumen a continuación:

- *Eliminación de elementos redistributivos o de aseguramiento*

En contraste con los esquemas de beneficio definido, bajo esta forma de organización las reglas de cálculo de las pensiones eliminan toda forma explícita de redistribución intertemporal o intergeneracional, tanto progresiva como regresiva.[14] La jubilación depende exclusivamente del esfuerzo de ahorro individual realizado y se obtiene actuarialmente a partir de la esperanza de vida al momento de jubilarse, segmentada de acuerdo a la edad y sexo del afiliado. Al eliminar los componentes redistributivos, se traspasan íntegramente al trabajador (especialmente a las mujeres) los diferentes riesgos asociados con las lagunas de cotización, la afiliación tardía al mercado laboral, la discriminación salarial, además del riesgo financiero asociado a la inversión en activos de retorno incierto. Los

[14] En la práctica, los países que han instaurado sistemas de capitalización individual han mantenido programas de pensiones mínimas para los individuos de bajos ingresos que cumplan con cierto requisito de años de aporte, usualmente financiados mediante impuestos. Por otro lado, la estructura de comisiones de las administradoras, generalmente basadas en un porcentaje fijo del salario imponible, genera, en presencia de costos fijos de importancia, cierta redistribución desde los individuos de altas rentas hacia los de menores ingresos.

nuevos sistemas mantienen, sin embargo, un par de mecanismos explícitos de aseguramiento intrasistema. Por una parte, junto con los sistemas de pensiones se creó un esquema de seguros, financiados por todos los aportantes al sistema, contra los eventos fortuitos de invalidez o muerte de un afiliado en etapa activa. Por la otra, al momento de transformar el saldo acumulado en la cuenta individual, se creó un mercado de rentas vitalicias provistas por compañías de seguros de vida, las cuales agregan los riesgos de mortalidad entre los individuos de un mismo sexo y cohorte de nacimiento.

- *Formalización de la fuerza de trabajo y aumento de la cobertura*

Al establecerse una relación directa entre los aportes realizados y los beneficios recibidos (debido a la introducción de la contribución definida como principio para el cálculo de los beneficios), se debieran fortalecer los incentivos a la formalización y la participación en el esquema previsional, al menos para aquellos individuos que presenten menores restricciones de liquidez.[15] Asimismo, se debiera disminuir el incentivo a la subcotización durante los primeros años laborales, propio de los esquemas de beneficio definido cuyos beneficios suelen depender del número total de aportes y del ingreso imponible de los últimos años de la vida laboral. El sistema de capitalización favorece a los trabajadores con densidades extremas y a aquellos que cotizan en forma temprana. En general, las pensiones del sistema capitalizado tienden a ser superiores a las del sistema de reparto cuando las densidades son muy bajas (debido a las restricciones de aportes mínimos del sistema solidario), o cuando las densidades son muy altas (debido a la tasa máxima de reemplazo). La comparación en las otras situaciones depende fuertemente de los supuestos utilizados, como la rentabilidad, progresividad y generosidad de los beneficios del sistema de reparto, entre otros.

- *Costo fiscal*

Una de las principales motivaciones para emprender cualquier proceso de reforma a los sistemas de pensiones consiste en buscar detener el progresivo desfinanciamiento de los sistemas públicos de reparto, los cuales suelen presentar crecientes déficits y amenazan con presionar excesivamente las finanzas públicas. En el caso de las reformas estructurales como la chilena, el elemento central corresponde al reemplazo del principio de beneficio definido por el

[15] Para los trabajadores con ingresos cercanos al nivel de subsistencia, no es de esperarse que este tipo de reforma tenga un efecto suficiente como para incitarlos a formalizarse.

de contribución definida (cambio en la *forma de cálculo* de los beneficios), de manera de establecer una equivalencia financiera entre los aportes al sistema y las prestaciones obtenidas del mismo.[16] Esto permite garantizar la solvencia financiera del sistema previsional contributivo en el largo plazo. Por su parte, el cambio en la *estructura de financiamiento* (desde el reparto hacia el ahorro individual) implica detener la entrada de nuevos afiliados al esquema de reparto, provocando en el corto plazo una importante presión fiscal para financiar los compromisos adquiridos con los aportantes al sistema de reparto, ya sea en la forma de bonos de reconocimiento para los afiliados que se traspasaron al nuevo sistema, o en la forma de pensiones financiadas solo parcialmente por los trabajadores que todavía aportan al sistema de reparto.

- *Desarrollo del mercado financiero, estímulo al ahorro de largo plazo y crecimiento*

En la medida en que el Estado sea capaz de proporcionar los recursos necesarios para financiar el déficit de transición generado por la interrupción del contrato intergeneracional de reparto (por ejemplo, generando ahorro público), sin recurrir para ello a la emisión de deuda a ser adquirida por las administradoras de fondos de los aportantes al nuevo sistema, se incrementa el ahorro nacional. Más aun, debido a la naturaleza del ahorro introducido por el sistema de pensiones, se genera una demanda por activos financieros de largo plazo, la cual, si se acompaña con las reformas necesarias y la creación de nuevos productos financieros, tiende a estimular el desarrollo y la profundización de los mercados financieros locales, redundando en definitiva en el crecimiento económico del país.

2.2. Impactos observados de las reformas estructurales

A continuación, revisaremos algunas de las principales lecciones aprendidas de la experiencia de reformas estructurales a los regímenes de pensiones en la región. Nos centraremos en los aspectos de participación y cobertura, y en el aspecto fiscal (costo de transición) de este tipo de reformas.[17]

---

16 Nótese que la introducción de cuentas nocionales es otra forma de introducir el principio de contribución definida, que no requiere cambiar la estructura de financiamiento.

17 Entre los aspectos macroeconómicos cabe destacar los importantes impactos estimados en el desarrollo financiero y el ahorro y crecimiento atribuidos a la reforma chilena de pensiones (0,49% puntos del crecimiento entre 1980-2001 de acuerdo a Corbo y Schmidt-Hebbel

Participación y cobertura

A pesar del cambio radical en la vinculación entre aportes y beneficios asociada a la introducción del principio de contribución definida, no se ha observado un aumento sistemático en los niveles de participación o formalidad del empleo. En algunos de los países con sistemas reformados, la participación contributiva ha mejorado en los años posteriores a la reforma, mientras que en otros se ha producido el proceso inverso (CEPAL 2006). La dinámica de la cobertura parece estar más relacionada con los ciclos económicos y su efecto sobre la composición del trabajo asalariado formal respecto al trabajo por cuenta propia o en empresas pequeñas, que con la introducción de reformas a los sistemas de pensiones.[18]

Aun más importante que la distribución es la densidad promedio del sistema, medida directa de la capacidad de ofrecer, por la vía contributiva, adecuadas tasas de reemplazo a la población. El Cuadro Nº 5 resume las densidades promedio estimadas para Argentina, Uruguay y Chile, sobre la base de estudios recientes con datos longitudinales. En todos los casos, las densidades resultan insuficientes para garantizar pensiones adecuadas para la mayoría de la población. A modo de ejemplo, los estudios iniciales del sistema se basaban en la premisa de que los trabajadores alcanzarían densidades en torno al 80%, gracias al mayor estrechamiento entre aportes y beneficios.

2003). Otros estudios de los impactos asociados a la reforma son Edwards y Cox (2002), Arrau (1994), Holzman (1997) y Arrau (2001). Algunos autores han atribuido el impacto respecto del ahorro, más bien, al fuerte ahorro fiscal del gobierno (Arrau 1994; Marcel y Arenas 1991). Esta reforma fue acompañada además por la introducción, durante la década de 1980, del mercado de letras hipotecarias y desde mediados de los años 90 por la implementación de esquemas de concesiones a empresas privadas para el financiamiento de obras de infraestructura. También, a principios de la década de 1980, se realizó una reforma tributaria que favoreció la retención de utilidades por parte de las empresas. La experiencia de otros países, sin embargo, recalca la importancia de otros factores que deben estar presentes para que una reforma de esta naturaleza contribuya efectivamente al desempeño macroeconómico: la capacidad fiscal de generar el financiamiento del costo de transición, la estabilidad macroeconómica y el impulso a otras reformas al sector financiero, tales como el desarrollo de instituciones de clasificación de riesgo y de depósito y custodia de valores. En CEPAL (2006) se discuten algunos aspectos adicionales relacionados con la organización industrial. El informe del Consejo Asesor para la Reforma Previsional (2006) contiene un detallado informe referente al diagnóstico que propició el actual proceso de reforma.

[18] En el caso chileno, la participación en el sistema de AFP se ha estancado en cerca del 58% de la fuerza laboral o del 63% de los trabajadores ocupados, situación que se explica fundamentalmente por el bajo nivel de cobertura entre los trabajadores independientes o los que laboran en empresas pequeñas. A esto se suma la escasa participación laboral formal femenina, la que suele traducirse en extensas lagunas previsionales.

Cuadro Nº 5

DENSIDAD DE APORTES EN ARGENTINA, URUGUAY Y CHILE

País	*Estudio*	*Muestra*	*Densidad media*
Argentina	Bertranou y Sánchez (2003)	Trabajadores dependientes sector privado, 25-65, con al menos un aporte entre 1994 y 2001; datos administrativos.	49%
Uruguay	Lagomarsino y Lanzilotta (2004)	Trabajadores dependientes privados, con al menos un aporte durante el segundo semestre de 1996, densidad de aportes observados entre 1997 y 2003; datos administrativos.	70,2% 69,7% (H) 70,9% (M)
	Bucheli et al. (2005)	Contribuyentes al BPS con al menos un aporte entre 1996 y 2004; datos administrativos.	60,8% 62,9% (H) 58,5% (M)
Chile	Arenas de Mesa et al. (2004)	Afiliados a sistema de AFP, con al menos un aporte entre 1980 y 2001; historias autorreportadas en encuesta EPS.	52,4% 59,8% (H) 41,4% (M)
	Berstein et al. (2005)	Afiliados a sistema de AFP, con al menos un aporte entre 1980 y 2001; datos administrativos.	53% 56% (H) 48% (M)

Fuente: Fajnzylber (2007).

A partir de estos análisis de densidades y de la disponibilidad de microdatos individuales, es posible realizar las primeras proyecciones de las pensiones esperadas por los aportantes a los nuevos sistemas, o estimar el grado de cumplimiento de los requisitos mínimos para acceder a ciertos beneficios. Proyectando las densidades de los afiliados actuales, Berstein et al. (2005) calculan las pensiones a ser recibidas por los afiliados al sistema chileno de pensiones entre 2005 y 2025, concluyendo que, a esa fecha, cerca de la mitad de los pensionados habrá financiado pensiones inferiores a la pensión mínima (equivalente a dos tercios del salario mínimo) y no habrá alcanzado la densidad mínima para acceder a la garantía estatal de pensión mínima.

Para el caso uruguayo, las proyecciones más optimistas presentadas en Bucheli et al. (2005) sugieren que solo el 24% de las personas alcanzaría el requisito de 35 años de servicio (aumentado desde 30 años por la reforma de 1995) a los 60 años de edad y el 42% lo haría a los 65 años de edad.

Al cerrarse la entrada de nuevos afiliados a un sistema de reparto y traspasarse parte de sus afiliados a uno de capitalización, ocurren dos fenómenos que generan un potencialmente importante costo fiscal de transición.

- Mientras el número de aportantes al sistema de reparto tiende a caer a medida que los cotizantes pasan a solicitar sus pensiones, se mantiene la obligación de pagar las pensiones prometidas bajo el régimen de reparto. La diferencia entre las pensiones que se siguen pagando y los cada vez menores aportes se denomina «déficit operacional». Este déficit tiende a presionar fuertemente las finanzas públicas desde el período inmediatamente

posterior a la reforma. En el caso chileno, este costo alcanzó cerca del 4,5% del producto interno, pero decayó sistemáticamente a partir del cuarto año posterior a la reforma.

- Los aportes realizados bajo el esquema de reparto por parte de los trabajadores que se trasladaron al sistema de capitalización deben ser reconocidos por el Estado.[19] Esta fuente de costos presiona las finanzas públicas en forma más tardía a medida que estos trabajadores alcanzan las edades de jubilación.

En su conjunto, estos costos representaron en el caso chileno una presión fiscal cercana al 4% del producto durante los 30 años inmediatamente posteriores a la reforma. Además del costo propio de la transición hacia el nuevo sistema, el Estado ha debido financiar un Programa de Pensiones Asistenciales no contributivas y el pago de pensiones mínimas garantizadas para los trabajadores que, habiendo aportado durante al menos 20 años, no acumulan fondos suficientes para financiar una pensión superior a un mínimo preestablecido.

La magnitud y extensión en el tiempo del costo de transición depende fundamentalmente del nivel de pasivos implícitos del sistema de reparto, el que a su vez es función de la cobertura de la población, de la generosidad de sus beneficios y de la estructura etárea de sus afiliados. En la práctica, los países desarrollados, los cuales suelen cubrir a la mayor parte de la población y que se encuentran en una avanzada etapa de transición demográfica –salvo excepciones como Estados Unidos–, han acumulado pasivos previsionales de tal magnitud que resulta totalmente inviable implementar una reforma como la chilena, que sustituyó gradual pero totalmente el sistema de reparto por uno de capitalización. En su lugar, estos países consideran proseguir con reformas paramétricas graduales (como aumentar la tasa de aporte o subir la edad de jubilación) o avanzar hacia sistemas con cuentas nocionales, complementadas con pilares capitalizados de menor tamaño.

De hecho, en el contexto latinoamericano se puede observar que existe una relación bastante robusta entre la magnitud de los pasivos previsionales y el tipo de reforma por el que han optado los países –desde una reforma estructural sustitutiva como la chilena hasta la opción de realizar ajustes paramétricos a los sistemas tradicionales. En el Cuadro Nº 6 se presenta el costo hipotecario de transición y elección de reforma:

[19] En el caso chileno, el instrumento utilizado fue la generación de bonos de reconocimiento, instrumentos de deuda emitidos por el Estado con una tasa fija de interés real, transados en los mercados financieros y pagaderos a la edad legal de jubilación de cada individuo. Otra opción es generar derechos de pensión proporcionales a los años aportados, los que pasan a complementar la pensión autofinanciada a partir de la edad de jubilación.

Cuadro Nº 6
COSTO HIPOTÉTICO DE TRANSICIÓN Y ELECCIÓN DE REFORMA

País	***Costo hipotético de transición*** *(Valor presente de las obligaciones del Estado, % PIB)*	*Tipo de reforma*
Costo muy alto		
Argentina	305,4	Modelo mixto
Uruguay	289,4	Modelo mixto
Brasil	201,6	Reformas paramétricas
Costo alto		
Cuba	151,4	Paramétrica o sin reforma
Panamá	145,3	Paramétrica o sin reforma
Chile	131,0	Modelo sustitutivo
Costa Rica	93,9	Modelo mixto
Colombia	63,0	Modelo paralelo
Costo bajo		
Perú	44,5	Modelo paralelo
México	37,0	Modelo sustitutivo
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	36,6	Paramétrica o sin reforma
Paraguay	36,4	Paramétrica o sin reforma
Nicaragua	32,9	Paramétrica o sin reforma
Bolivia	30,9	Modelo sustitutivo
Guatemala	25,5	Paramétrica o sin reforma
República Dominicana	21,5	Modelo sustitutivo
Costo muy bajo		
Ecuador	19,1	Modelo mixto
Honduras	15,4	Paramétrica o sin reforma
El Salvador	8,7	Modelo sustitutivo
Haití	4,3	Paramétrica o sin reforma

Fuente: CEPAL (2006), sobre la base de Bravo y Uthoff (1999).

2.3. Debate actual

Actualmente, Chile, país pionero en la implementación de un sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual, se encuentra en pleno proceso de implementación de la primera reforma significativa al sistema en su conjunto. Este proceso de reforma reviste particular importancia en el contexto internacional, puesto que este país, después de 25 años, y habiendo superado en gran medida el importante costo fiscal de transición desde un sistema de reparto hacia uno de capitalización, puede aspirar a embarcarse, a costa de un

considerable esfuerzo fiscal, en un proceso de fortalecimiento sustancial del componente no contributivo de su sistema de pensiones, de forma de acercarse a la meta de garantizar un ingreso básico a toda su población.

Por su parte, una revisión de la discusión en Europa ilustra las preocupaciones actuales relacionadas con el avanzado proceso de envejecimiento, las presiones fiscales sobre los sistemas de reparto y la diversidad de opciones de reforma seguidas por los distintos países.

En febrero de 2005, el Comité de Protección Social de la Comisión Europea emitió un reporte con respecto al rol presente y futuro de la provisión de pensiones administradas por privados. Aunque en dicho informe se observa una tendencia hacia un rol cada vez más importante de la provisión de pensiones a través de agentes privados, gran parte de los países de la Unión Europea considera que los objetivos de adecuación y sustentabilidad futuros serán cumplidos a través de una combinación de pilares públicos y privados, y que el sistema de reparto seguirá siendo la principal fuente de ingresos durante la vejez. Esto permitiría a los países miembros mantener un grado de redistribución y solidaridad que es necesaria para proveer de ingresos adecuados a todas las personas mayores y mitigar los riesgos asociados a la provisión privada. El mayor rol de los sistemas de administración privada no disminuye la responsabilidad de los gobiernos de proporcionar pensiones adecuadas y sustentables. Los gobiernos dan forma a los esquemas privados creando el contexto adecuado, instaurando autoridades regulatorias y de supervisión, y cooperando con los otros actores principales, las contrapartes sociales y el sector financiero.[20]

El desarrollo de sistemas previsionales modernos requiere conciliar los deseos de extender la cobertura, aunque sea básica, a toda la población de adultos mayores, estimulando el suavizamiento del consumo mediante el aporte contributivo, pero evitando las trampas de economía política que impiden que se realicen los ajustes necesarios ante cambios en las condiciones demográficas, sociales o económicas.

Aunque en el contexto internacional se observan múltiples alternativas para enfrentar estos dilemas, algunos principios han comenzado a instalarse en la agenda reformadora internacional. Estos se resumen en el siguiente cuadro.[21]

---

[20] Holzman (2004), por su parte, propone para la Comunidad Europea un sistema multipilar centrado en torno a un esquema de cuentas nocionales, complementado por pensiones sociales y un pilar de capitalización, argumentando que sería la forma más razonable de avanzar hacia un sistema coordinado de pensiones a nivel continental.

[21] Ver, por ejemplo, CEPAL (2006), Holzmann y Hinz (2005), Gill et al. (2004), Holzmann (2004). Para una descripción del modelo sueco en general, ver Palmer (2000), y sobre el pilar de capitalización, Palmer (2004). Sobre modelos de pensiones universales, ver Willmore (2005).

Cuadro Nº 7

LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL DISEÑO DE REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Principio	*Objetivos*	*Opciones*	*Comentarios*
Integración de esquemas contributivos en esquemas únicos y portables.	Evitar segmentación, equidad, discrecionalidad.	• Acuerdo social de amplio espectro para aprobar reformas de unificación.	• Uno de los aspectos más difíciles de lograr; requiere consenso/diálogo social.
Avanzar hacia esquemas contributivos obligatorios de contribución definida.	Garantizar la viabilidad financiera de los esquemas contributivos, concentrando recursos fiscales en pilar solidario.	• Combinar pilar de reparto y cuentas nocionales con pilar de capitalización (modelo sueco). • Capitalización pura (si puede financiar transición), Chile.	• Transición gradual, controlando el costo de transición. • Ajustes automáticas ante cambios demográficos, económicos (evitar discrecionalidad). • Separación de funciones entre administración e inversiones (PPM sueco).
Establecer un fuerte pilar de prevención de pobreza.	Evitar la desprotección en la vejez.	• Pensiones básicas universales (Nueva Zelandia). • Pensiones focalizadas (varios países). • Subsidio decreciente (Suecia).	• Integrar cuidadosamente ambos pilares, cuidando el premio al esfuerzo contributivo. • Establecer reglas claras de financiamiento de corto y mediano plazo.
Fortalecer el pilar voluntario.	Complementar el ahorro obligatorio para mejorar las tasas de reemplazo.	• Incentivos tributarios. • Esquemas a través del empleador (de contribución definida) (EE.UU.).	• Incentivos tributarios suelen ser regresivos. • Planes del empleador permiten aumentar ahorro de trabajadores de bajos ingresos.

El énfasis otorgado en cada país a los distintos elementos anteriores dependerá fuertemente de su situación inicial, del nivel de cobertura y generosidad alcanzado por sus sistemas de reparto (el cual influirá directamente en el pasivo implícito del mismo), de la capacidad administrativa necesaria para implementar mecanismos de fiscalización sobre el cumplimiento de las obligaciones previsionales, de la existencia de instrumentos de focalización para implementar pilares no contributivos sujetos a tests de medios y, por último, del capital político de los gobernantes, requisito fundamental para acumular los consensos sociales necesarios para enfrentar reformas de envergadura (como la eliminación de regímenes o beneficios especiales, o la unificación de sistemas).

Los países que hayan acumulado pasivos previsionales de envergadura deberán privilegiar el ordenamiento sistémico de manera de llevar dichos sistemas por la senda de la sostenibilidad financiera, liberando paulatinamente recursos para el financiamiento de beneficios no contributivos. En un principio, el costo asociado a estos programas puede acotarse mediante instrumentos de focalización, restricciones etáreas (solo mayores de 75 años) o geográficas (como las pensiones rurales en Brasil). Al mismo tiempo, el aumento de beneficios no contributivos de financiamiento solidario debe ir acompañado por un aumento

en las obligaciones de aportar a los sistemas contributivos, en busca de la incorporación de sectores tradicionalmente descubiertos como los trabajadores por cuenta propia.

Por último, vale la pena mencionar que la experiencia desde la reforma chilena de 1980 sugiere formas alternativas de avanzar en la introducción (parcial) de elementos de contribución definida. Por ejemplo, algunos países han optado por modelos mixtos, en que parte de los aportes sigue yendo al esquema de reparto, pero otra parte es depositada en fondos de inversión a través de cuentas individuales. La experiencia sueca representa una alternativa menos radical de incorporación de los principios actuariales, pero requiere igualmente de consensos sociales y reglas automáticas para asegurar que se lleven a cabo las ajustes paramétricos adecuados. Esta experiencia aporta un elemento adicional respecto de la conveniencia, en caso de optar por instaurar pilares de capitalización, de separar las funciones de administración de cuentas de aquellas de inversión de los fondos previsionales, centralizando las primeras en un recaudador centralizado (de naturaleza estatal como en el caso sueco o licitado a un administrador privado).

3. Conclusión

La elección de mecanismos de protección social se desarrolla en un contexto de tensión permanente entre el deseo de otorgar una protección adecuada y conocida (con beneficios definidos) y la necesidad de asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas y minimizar los desincentivos al trabajo formal (mediante esquemas de contribución definida).

En el primer caso, los riesgos son absorbidos por el sistema, el Estado y los grupos con menor capacidad de organización y presión política (como las futuras generaciones de trabajadores). En el otro extremo, se evitan algunas redistribuciones de carácter regresivo, pero al costo de transferir al afiliado la totalidad de los riesgos no asegurables.

El diseño óptimo probablemente recae en una combinación que sea un punto medio entre ambos mundos: la protección del beneficio definido y la eficiencia de la contribución definida.

Por último, vale la pena rescatar una de las principales conclusiones del debate previsional chileno, cual es la importancia, sobre todo para países en vías de desarrollo, de fortalecer los pilares no contributivos de protección para los trabajadores y trabajadoras que, sin contar con las habilidades o experiencia necesarios para insertarse en forma adecuada en los mercados laborales formales, realizan un aporte fundamental a las economías nacionales.

Referencias

Acemoglu, D., and R. Shimer (1999). «Efficient Unemployment Insurance.» *Journal of Political Economy* 107, 893-928.

Altman, D., and M. S. Feldstein (1998). «Unemployment Insurance Savings Accounts.» NBER Working Paper 6860.

Arenas de Mesa A., J. Behrman, and D. Bravo (2004). «Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security System.» Documento presentado en el encuentro anual 2004 de la Sociedad de Economistas de Chile, agosto.

Arrau, P. (1994). «Fondos de pensiones y el mercado de capitales chileno: 1980-1993.» *Serie Financiamientos del Desarrollo*, Nº 19, CEPAL.

—— (2001). «El mercado de capitales chileno: un necesario big-bang para el crecimiento.» En H. Beyer y R. Vergara (eds.). *¿Que hacer ahora?: reformas para el desarrollo*. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).

Azariadis, C. (1975). «Implicit Contracts and Underemployment Equilibria.» *Journal of Political Economy* 83(6), 1183-1202.

Baily, M. (1974). «Wages and Unemployment Under Uncertain Demand.» *Review of Economic Studies* 41(1), 37-50.

Bergoeing, R., N. Loayza, and A. Repetto (2004). «Slow Recoveries.» *Journal of Development Economics* 75, 473-506.

Berstein S., G. Larraín y F. Pino (2005). «Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo.» Documento de Trabajo Nº 12, Serie Documentos de Trabajo Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile, noviembre.

Bertola, G. (2005). «Distribution, Efficiency, and Labor Market Regulation: in Theory, in OECD Countries, and in Latin America.» In J. E. Restrepo and A. Tokman (eds.). *Labor Markets and Institutions*. Santiago: Banco Central de Chile.

Bertranou F. y A. Sánchez (2003). «Características y determinantes de la densidad de aportes a la seguridad social en la Argentina 1994-2001.» *Historias laborales en la Seguridad Social*. Buenos Aires: OIT y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.

BID (2003). *IPES 2004. Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America*. Washington D.C.: BID.

Blanchard, O. J. (2004a). «Designing Labor Market Institutions.» In J. E. Restrepo and A. Tokman (eds.). *Labor Markets and Institutions.* Santiago: Banco Central de Chile.

—— (2004b). «The Economic Future of Europe.» *Journal of Economic Perspectives* 18(4), 3-26.

Boeri, T., G. Nicoletti, and S. Scarpetta (2000). «Regulation and Labour Market Performance». CEPR Discussion Papers 2420.

Botero, J., S. Djankov, R. La Porta, F. López de Silanes, and A. Shleifer (2004). «The Regulation of Labor.» Mimeo. Universidad de Yale.

Bravo, J., and A. Uthoff (1999). «Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America.» Serie Financiamiento del Desarrollo, Nº 88 (LC/L.1264-P/I), CEPAL.

Bucheli, M., A. Forteza, I. Rossi, I. y N. Ferreira-Coimbra (2005). «El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?» Cepal Montevideo y Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo y Equidad Social en América Latina y el Caribe.

CEPAL (2006). «La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad.» Documento presentado al trigésimo primer período de sesiones de la Comisión, marzo. (http://www.eclac.cl/pses31).

Consejo Asesor para la Reforma Previsional (2006). «El derecho a una vida digna en la vejez.» Presidencia de la República de Chile. (http://www.consejoreformaprevisional.cl).

Corbo, V. y K. Smith-Hebbel (2003). «Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile. Resultados y desafíos de las reformas de pensiones.» Santiago, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS), Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).

Cowan, K. y A. Micco (2005). «El seguro de desempleo en Chile: reformas pendientes.» *Foco* 53, Expansiva.

Cox-Edwards, A., and S. Edwards (2002). «Social Security Privatization Reform and Labor Markets: The Case of Chile.» NBER Working Papers 8924.

Dynarski, S., and J. Gruber (1997). «Can Families Smooth Variable Earnings?» *Brookings Papers on Economic Activity I*, 229-305.

Edwards, S., and A. Cox (2002). «Social Security Privatization Reform and Labor Markets: The case of Chile». *Economic Development and Cultural Change* 50(3), 465-489.

Fajnzylber, E. (2007). «Sistemas de capitalización, densidad de cotizaciones y cobertura de pensiones.» Documento de trabajo, Unidad de Estudios Especiales, CEPAL.

Fajnzylber, E. y G. Reyes (2005). «Dinámica del empleo juvenil: resultados preliminares con datos del seguro de cesantía.» *Foco* 54, Expansiva.

Feldstein, M. (2005). «Rethinking Social Insurance.» *American Economic Review* 95(1), 1-24.

Forster, M. (2000). «Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area.» OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers 42.

Gill, I., T. Packard, and J. Yermo (2004). «Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America.» A Regional Study of Social Security Reforms. Washington, D.C., Banco Mundial.

Gordon, D. (1974). «A Neoclassical Theory of Keynesian Unemployment.» *Economic Inquiry* 12, 431-459.

Gruber, J. (1997). «The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile.» *Journal of Labor Economics* 15(3), S72-S101.

Haltiwanger J., S. Scarpetta, and M. Vodopivec (2003). «How Institutions Affect labor Market Outcomes: Evidence from Transition Economies.» Mimeo. The University of Maryland.

Heckman, J., and C. Pagés (2003). «Law and Employment: Lessons From Latin America and the Caribbean.» NBER Working Paper 10129.

Holzmann, R. (1997). «Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidency from Chile.» *IMF Staff Papers* 44, Nº 2, 149-178.

Holzmann, R. (2004). «Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure.» Serie Social Protection Discussion Paper, Nº 0407, Washington, D.C., Banco Mundial.

Holzmann, R., and R. Hinz. (2005). «Old Age Income Support in the 21st Century.» Washington D.C., Banco Mundial.

Katz, L., and B. Meyer (1990). «The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment.» *Journal of Public Economics* 41, 45-72.

Kugler, A. (2005). «Wage-Shifting Effects of Severance Payments Savings Accounts in Colombia.» *Journal of Public Economics* 89, 487-500.

Lagomarsino G. y B. Lanzilotta (2004). «Densidad de aportes a la seguridad social en Uruguay. Análisis de su evolución y determinantes a partir de los datos registrales de historia laboral (1997-2003).» Documento preparado para el Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, diciembre.

Lazear, E. (1990). «Job Security Provisions and Employment.» *Quarterly Journal of Economics* 105(3), 699-726.

Lindbeck, A., and D. J. Snower (2001). «Insiders versus Outsiders.» *Journal of Economic Perspectives* 15(1), 165-188.

MacIsaac, D., and M. Rama (2001). «Mandatory Severance Pay: Its Coverage and Its Effects in Peru.» Policy Research Working Paper Series 2626, World Bank.

Marcel, M., and A. Arenas (1991). «Pension Reform in Chile.» Ocassional Paper N° 5, Inter-American Development Bank.

Nickell, S., and R. Layard (1999). «Labor Market Institutions and Economic Performance.» In Ashenfelter y Card (eds.). *Handbook of Labor Economics.* Vol. 3, 3029-3084. Toronto: North Holland.

OECD (varios años). «OECD Employment Outlook». (http://www.sourceoecd.org).

Orszag, J. M., and D. Snower (2002). «From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts.» IZA Discussion Paper 532, July.

Pagés, C., and C. Montenegro (2005). «Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile 1969-1988.» In J. E. Restrepo and A. Tokman (eds.). *Labor Markets and Institutions*. Santiago: Banco Central de Chile.

Palmer, E. (2004). «Sweden's New FDC Pension System.» Documento presentado en el seminario Competencia y Cobertura. Centro de Estudios Públicos (CEP) y Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Santiago, 11 y 12 de noviembre.

—— (2000). «The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues.» World Bank Social Protection Discussion Paper Nº 0012, Washington, D.C., Banco Mundial.

Saint-Paul, G. (1997). «The Rise and Persistence of Rigidities.» *The American Economic Review*, 87(2), 290-294.

—— (1999). «Assesing the Political Viability of Labor Market Reform: The Case of Employment Protection.» *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, May/June, 73-87.

Saint-Paul, G. (2002). «The Political Economy of Employment Protection.» *Journal of Political Economy* 101, 672-704.

Scarpetta, S., and T. Tressel (2002). «Productivity and Convergence in a Panel of OECD Industries: Do Regulations and Institutions Matter?» OECD Economics Working Paper 342.

Social Security Administration, EE.UU. (2005). «Social Security Programs Throughout the World.» Washington D.C.

Stiglitz, J., and J. Yun (2005). «Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance.» *Journal of Public Economics* 89(11-12), 2037-2067.

Summers, L. (1989). «Some Simple Economics of Mandated Benefits.» *American Economic Review* 79(2), 177-183.

Vodopivec, M. (2006). «Choosing a System of Unemployment Income Support: Guidelines for Developing and Transition Countries.» *The World Bank Research Observer* 21(1), 49-89.

Vodopivec, M., and D. Raju (2002). «Income Support Systems for the Unemployed: Issues and Options.» Social Protection Discusión Papers Series 0214, The World Bank.

Willmore, L. (2005). «Non-contributory Pensions: Bolivia and Antigua in an International Context.» Inédito. Santiago: CEPAL.